الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية

الفرع الأول

هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان

(طبيعتها القانونية وإمكانية الطعن بقراراتها)

رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

إعـــداد

جيزيل إبراهيم فارس

لجنة المناقشة

المحامي الدكتور محيي الدين القيسي	الأستاذ المشرف	رئيساً
الدكتور عصـــام إسمـــاعيل	أستـــــاذ	عضواً
الدكتور عصـــام مبـــارك	أستـــاذ مساعد	عضواً

٢٠١٥

الشكروالتقدير

إلى كل من ساهم في مساعدتي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة لإتمام هذه الرسالة على أكمل وجه،

إلى كل من وقف إلى جانبي طوال هذه الفترة،

إلى كل من دعمني بكل الوسائل المتاحة والممكنة،

وأخص بالذكر المحامي الدكتور محيي الدين القيسي على صبره ودعمه وإشرافه،

لكم مني جميعاً خالص الشكروالتقديروالامتنان..

إلى اللذين وقفا إلى جانـبي ،

إلى اللذين سهرا على راحتي ،

إلى اللذين أحبّاني بلا حدود ،

إلى اللذين صلاتهما دوماً ترافقني ،

أهدي خلاصة تعبي وكدّي وجهدي

إلى الغاليين أبي وأمي ...

قائمة المصطلحات المختصرة

(ص) الصفحة

(م.إ) المجموعة الإدارية
(ن.ق) النشرة القضائية
(العدل) مجلة العدل
(م.ق.إ) مجلة القضاء الإداري في لبنان

(قاضي الأمور المستعجلة) القاضي المنفرد المدني، الناظر بقضايا الأمور المستعجلة
(استئناف) محكمة الاستئناف
(تمييز) محكمة التمييز

(AJDA) Actualité Juridique Droit Administrative
(C.E) Conseil d'Etat
(GAFI) Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
(GAJA) Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative
(L.G.D.J) Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
(P.U.F) Presse universitaires de France
(R.D.P) Revue Droit Public
(Rec) Recueil Conseil d'Etat

(AML/CFT) Anti-Money Laundering/ Combating Financing Terrorism program
(Egmont group) Egmont Group of Intelligence Units
(FATF) Financial Action Task Force on Money Laundering
(FIU) Financial Intelligence Unit
(MENAFATF) Middle East & North Africa Financial Action Task Force
(SIC) Special Investigation Commission

هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان

(طبيعتها القانونية وإمكانية الطعن بقراراتها)

القسم الأول : مفهوم، تأليف، صلاحيات وقرارات هيئة التحقيق الخاصة :

الفصل الأول : مفهوم هيئة التحقيق الخاصة وكيفية تأليفها :

المبحث الأول: مفهوم هيئة التحقيق الخاصة :

المبحث الثاني: تأليف هيئة التحقيق الخاصة ومقارنتها مع غيرها من الهيئات:

الفصل الثاني : صلاحيات وقرارات هيئة التحقيق الخاصة :

المبحث الأول: صلاحيات هيئة التحقيق الخاصة :

المبحث الثاني: قرارات هيئة التحقيق الخاصة :

القسم الثاني : الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة ولقراراتها :

الفصل الأول : الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة ونتائج منحها هذه الشخصية:

المبحث الأول: الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة :

المبحث الثاني: نتائج منح هيئة التحقيق الخاصة الشخصية المعنوية:

الفصل الثاني : الطبيعة القانونية لقرارات هيئة التحقيق الخاصة وإمكانية الطعن بها والمرجع الصالح للنظر بالطعن :

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لقرارات هيئة التحقيق الخاصة :

المبحث الثاني: إمكانية الطعن بقرارات هيئة التحقيق الخاصة والمرجع الصالح للنظر بالطعن :

المقدمة

لقد كان ولايزال الإبقاء على الأموال في جوٍّ مطلق من السرية يضمن الطمأنينة لأصحابها يشكِّل أحد أهم الهواجس لدى هؤلاء، إذ أن التكتُّم وعدم البوح عن الأموال المودعة يشكل الحجر الأساس لدعم الثقة بالمؤتمن عليها وبالتالي فإن هذه السرية تشكِّل الدعامة الأولى والأساسية لاستقطاب رؤوس الأموال. وقد أدت المعطيات السياسية بالدرجة الأولى، خاصةً بعد الحرب العالمية الثانية، والاجتماعية والعسكرية والاقتصادية بالدرجة الثانية إلى تبنّي السرية المصرفية في معظم الدول مما حدى بأصحاب رؤوس الأموال إلى إيداعها لدى الدول التي تعتمد هذه السرية إما هرباً من الضرائب أو لأسبابٍ سياسية أو دينية أو اقتصادية مما جعل هذه السرية المصرفية تتبوأ منصب الملاذ الآمن بعيداً عن كل ملاحقةٍ ضريبية أو جزائية.

وبغض النظر عن أسباب تحويل الأموال إلى الخارج قديماً، أي سواءً كانت سياسية أم دينية أم اقتصادية، فإن هذه الأموال المحوّلة كانت تعتبر أموالاً سرية ولكن ذات جذورٍ مشروعة، فملكيتها تعود لأصحابها الذين ينتجونها بوسائل وأنشطة مشروعة؛ لكن الأمر لم يعد كذلك في عصرنا الحاضر، فمع ظهور المافيات والجرائم المنظمة والأعمال الإرهابية والأموال الناجمة عن الجرائم التي تمس أمن المجتمع، خاصةً تلك الناتجة عن تجارة المخدرات، أصبحت الأموال الناتجة عن هذه الجرائم بحاجةٍ إلى مأوى تلجأ إليه لتستكين بعيدةً عن أي ملاحقةٍ، لكي يعاد ضخّها، في ما بعد، في الأسواق المالية.

من هنا ظهرت عمليات تبييض الأموال، والمقصود بها أن يتم إعطاء الأموال غير المشروعة، أي تلك الناتجة عن الجرائم، السند المشروع أو صفة الأموال المشروعة وذلك عن طريق إخفاء جذورها الجرمية، أو تحويل هذه الأموال أو استبدالها لغرض إخفاء مصدرها الحقيقي، أو تملكها أو استخدامها من أجل شراء أموال منقولة أو غير منقولة مع العلم بمصدرها غير المشروع (كأن يُجري الفاعل مثلاً تحويلاتٍ مالية كثيرة ومعّقدة من بلدٍ الى آخر بقصد تضليل التحقيق أو كأن يشتري عقاراتٍ أو أشياء أخرى ثمينة: ألماس، ذهب...)، كل ذلك لتوفير الغطاء القانوني لهذه الأموال كي يصعب على المحققين تتبع أثرها؛ وبالطبع فإن المكان الأمثل لمثل هذه العمليات هو ذاك الذي يحصل في ظل السرية المصرفية، إنما ذلك لا يحول دون إمكانية حصول تبييض للأموال في عمليات أخرى.

بعد تضخم ظاهرة تبييض الأموال حول العالم، خاصةً بعد أن كثرت الأعمال الإرهابية بشكلٍ غير مسبوق وبات تمويلها من أخطر التحدّيات التي تواجهها الدول اليوم، كثُر الحديث عن

عمليات التبييض والسُبُل الآيلة إلى مكافحتها كآفةٍ لم تعد تصيب فقط المجتمع المحلي بل باتت تهدد المجتمع الإقليمي وحتى الدولي في أحيانٍ كثيرة, ذلك أن عولمة الجريمة بلغت أبعاداً وآفاقاً وتعقيدات غير مسبوقة، فتغيرت بالتالي النظرة العالمية اتجاه السرية المصرفية التي باتت ساحةً واسعة مخفيّة قادرة على تغطية الأموال ذات الجذور الجرمية، وبدأت أنظار العالم تتجه إلى سبل رفع السرية المصرفية عن الحسابات المشتبه باستخدامها في مثل هذه العمليات وذلك تسهيلاً لملاحقة مرتكبي هذه الجرائم؛ وقد برزت أهمية هذا الموضوع إلى الواجهة بعد أحداث ١١ أيلول من العام ٢٠٠١، في الولايات المتحدة الأميركية، بحيث بدأت الدول، وفي مقدمهم الولايات المتحدة الأميركية، تُعاظم دورها وتكثِّف جهودها للتعاون فيما بينها من أجل إرساء قواعد وقوانين إلزامية تهدف إلى مكافحة هذه الجريمة، التي بات نطاق ارتكابها يتخطى حدود الدولة الواحدة لتطال عملية تبييض أموال واحدة دولاً عدّة في آنٍ معاً.

وكونه بات من الصعب على أي دولةٍ، مهما علا شأنها وتعاظم دورها، أن تقوم بمفردها بمكافحة هذه الجريمة، فقد دأُبت الدول المعنية، أي تلك التي بلغت فيها عمليات تبييض الأموال حدًّا مخيفاً ومذهلاً، إلى الضغط والتشجيع في آنٍ معاً على التعاون الدولي في سبيل محاربتها وذلك عن طريق الضغط لإنشاء هيئات أو وحدات متخصصة في مختلف الدول تقوم بمهام التحقيق وجمع المعلومات المتعلّقة بالعمليات التي تخفي تبييض أموال وتبادلها مع الأجهزة المشابهة لها في الدول الأخرى وصولاً إلى اتخاذ القرارات المناسبة والمتعلّقة بتجميد الحسابات المصرفية المشتبه باستخدامها لخدمة تبييض الأموال ورفع السرية المصرفية عنها، الأمر الذي كان من الصعب على الجهات القضائية في معظم الدول القيام به إلاّ في حالاتٍ محددة حصراً في قوانينها.

وبالفعل، وفي محاولةٍ من أجل تفعيل هذا التعاون قامت مجموعة العمل المالي الدولية حول تبييض الأموال (FATF) "Financial Action Task Force on Money Laundering" بتصنيف الدول وفقاً لخمسة وعشرين معياراً أرسته، تبعاً لدرجة تعاونها أو عدم تعاونها في ميدان مكافحة تبييض الأموال، مما دفع معظم الدول التي صُنِّفت "غير متعاونة" إلى تكثيف جهودها للقيام بالإجراءات اللازمة وسنّ التشريعات الضرورية مُحَاوِلَةً رفع اسمها عن هذه القائمة لتصبح مشمولة بقائمة "الدول المتعاونة".

والحال كذلك بالنسبة إلى لبنان، الذي صُنِّف من قبل المجموعة المذكورة بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٢، ضمن "**اللائحة السوداء** "**Black List of FATF**" أو لائحة الدول غير المتعاونة في مكافحة تبييض الأموال، وذلك لأسبابٍ مختلفة كان أبرزها تطبيق لبنان للسرية المصرفية بشكلٍ صارم

وعدم إمكانية رفعها من قبل القضاء إلاّ في حدود ضيقة جداً ومحددة حصراً في قانون سرية المصارف تاريخ ١٩٥٦/٩/٣.

فخوفاً من الآثار السلبية التي كانت ستطال الاقتصاد اللبناني من جراء هذا التصنيف، والمتمثلة بتوقف المصارف الكبيرة في أميركا وأوروبا عن التعامل مع لبنان وتهديدها له بعدم قبول التجيير Endorsement في ظل وجود ودائع البنوك اللبنانية في أميركا وأوروبا، سارع النواب اللبنانيون إلى وضع قانون يهدف إلى مكافحة تبييض الأموال بالرغم من الآراء التي كانت تقول بعدم وجود تبييض أموال في لبنان. وبالفعل، فقد تمّ إقرار قانون سُمي بـ "قانون مكافحة تبييض الأموال"، حمل الرقم ٣١٨ وذلك بتاريخ ٢٠٠١/٤/٢٠، أنشأ هذا القانون، لدى مصرف لبنان، هيئةً مستقلة، على غرار الهيئات المنشأة في معظم الدول، أطلق عليها تسمية "هيئة التحقيق الخاصة"، حاصراً بها وحدها الحق بتقرير رفع السرية المصرفية عن الحسابات المفتوحة لدى المصارف والتي يُشتبه باستخدامها لغاية تبييض الأموال وذلك حصراً لصالح جهتين هما المراجع القضائية المختصة والهيئة المصرفية العليا.

لقد كان لإنشاء هيئة التحقيق الخاصة في لبنان أثره الإيجابي، خاصةً بعد أن باشرت بعملها واتخذت قراراتٍ عدّة، بحيث أنه تمّ رفع إسم لبنان عن "**اللائحة السوداء**" وذلك بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٢١، وبات لبنان من الدول التي تحتل المراكز الأولى على المستوى الإقليمي في موضوع مكافحة تبييض الأموال، بحيث أنه كان من المؤسسين لمجموعة "مينافاتف" "Middle East & North Africa Financial Action Task Force" (MENAFATF)، كما أصبح عضواً في مجموعة "إغمونت" "Egmont Group of Intelligence Units"، هذه المجموعة والتي تمثِّل تجمع هيئات التحقيق الخاصة المشابهة لهيئة التحقيق الخاصة في لبنان .

ولكن وبالرغم من الحسنات التي رافقت إنشاء هيئة التحقيق الخاصة إلاّ أن إنشاءها لم يخلُ من بعض الثغرات التي بقيت عالقة ترافق وجودها، إذ أن المشترع لم ينتبه لدى إنشائه إيّاها إلى عدّة أمور، فإنشاؤها، بموجب القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، والمهام المنوطة بها يدفع إلى التساؤل **حول طبيعتها القانونية ونظامها القانوني، فهل هي من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص؟ ومن هو المرجع القضائي الصالح لمراقبة قراراتها وأعمالها، فهل هناك إمكانية للطعن بقراراتها؟ وأمام أي مرجع؟**

هذه الهيئة هي، بموجب القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، **هيئة مستقلة**، **ذات طابع قضائي**، وهذه الاستقلالية والصفة القضائية تميّزانها عن الهيئات الإقليمية الأخرى المماثلة لها في المنطقة والتي، بخلاف هذه الهيئة اللبنانية، تكون ملحقة مباشرةً بالمصارف المركزية ووزارة المالية؛ كما

أن هيئة التحقيق الخاصة مُنحت **<u>الشخصية المعنوية بموجب القانون الرقم ٣١٨</u>** المذكور، وهي لا تخضع أثناء قيامها بمهامها لسلطة مصرف لبنان بالرغم من أنها منشأة لديه، وكونها منشأة لديه فإن <u>حاكم مصرف لبنان هو من يترأسها</u>، ويكون كلّ من رئيس لجنة الرقابة على المصارف والقاضي المعين لدى الهيئة المصرفية العليا أعضاءً فيها، بالإضافة إلى عضوية شخصٍ يقوم مجلس الوزراء بناءً على إنهاء حاكم مصرف لبنان، بتعيينه لهذه المهمة؛ وبما أن هناك قاضٍ عضو فيها فقد اعتبرها القانون المذكور، كما سبق وأشرنا، هيئة ذات طابع قضائي.

وقد حدد القانون مهمة هذه الهيئة بالسهر على إلتزام وتقيّد المصارف والمؤسسات المالية الأخرى بالأصول والإجراءات التي ينص عليها، والقيام بالتحقيق في عمليات تبييض الأموال واتخاذ القرارات المناسبة المتمثلة بقرارٍ مؤقت بتجميد الحساب المصرفي المشبوه لحين الانتهاء من التحقيقات وفي نهاية تحقيقاتها تتخذ قراراً نهائياً إما بتحرير الحساب المذكور لانتفاء علاقته بجرم التبييض أو برفع السرية المصرفية ومواصلة تجميده في حال بيّنت نتائج التحقيقات عكس ذلك وإحالة الملف مع نتائج تحقيقاتها إلى القضاء الجزائي المختص.

وفي محاولةٍ لتحصين أعضاء الهيئة ضد أي دعوى جزائية أو مدنية، ناتجة عن الوظيفة، قد تطالهم نتيجة القرارات التي يتخذونها أو الأعمال التي يقومون بها فقد منحهم القانون الرقم ٣١٨ الحصانة، ضمن نطاق عملهم – إلاّ في حال إفشاء السرية المصرفية – هذه الحصانة امتدّت لتشمل العاملين مع الهيئة والمنتدبين من قبلها، وحتى المصرف وموظفيه أثناء قيامهم بتنفيذ الموجبات الملقاة على عاتقهم بموجب القانون المذكور أو قرارات الهيئة؛ بيد أنه وإن كانت الحصانة المذكورة تشمل أعضاء الهيئة والعاملين لديها والمنتدبين من قبلها <u>أثناء قيامهم بأعمالهم فماذا يحصل في حال تجاوز بعضهم أو جميعهم حدود السلطة الممنوحة لهم</u>، فهل تسقط الحصانة في هذه الحالة؟ أو بتعبيرٍ آخر ما الذي يمنع حصول انحراف بالسلطة لدوافع خاصة بالقائمين على النظام السياسي اللبناني أو نتيجة لضغوط خارجية يتعرضّ لها هؤلاء الأشخاص المتمتعين بالحصانة؟... كل هذه الأمور سنقوم بمعالجتها في **(القسم الأول)** .

إن الشخصية المعنوية في نظر القانون هي القدرة والأهلية على اكتساب الحقوق وتحمّل الالتزامات، والشخص المعنوي يكون عبارة عن جماعة معينة يعاملها القانون كما يعامل الشخص الطبيعي فيعترف لها بالقدرة على اكتساب الحقوق وتحمُّل الالتزامات.

ويتم منح الشخصية المعنوية عادةً إما بموجب نص في القانون أو بموجب مرسومٍ يصدر عن مجلس الوزراء، ويقسم الأشخاص المعنويون إلى أشخاص معنوية عامة وأخرى خاصة، وبدورها

تقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى أشخاص معنوية إقليمية أو محلية وأشخاص معنوية مرفقية أو مصلحية.

وبالعودة إلى هيئة التحقيق الخاصة فقد منحها القانون الرقم ٣١٨/٢٠٠١، **الشخصية المعنوية،** فهل يعني ذلك أنه منحها القدرة على اكتساب الحقوق وتحمُّل الالتزامات؟ وإن كان ذلك صحيحاً، فضمن أية فئةٍ من الفئات المذكورة أعلاه تصنَّف؟ ولماذا منحها القانون الشخصية المعنوية إن كان أعضاءها هم نفسهم أعضاء المصرف المركزي أو إحدى الهيئات أو اللجان التابعة له، خاصةً وأن الهيئات واللجان المذكورة لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة؟ وما هي نتائج منحها الشخصية المعنوية؟ وهل تخضع هذه الهيئة لوصاية أو رقابة من أي سلطة مركزية؟

كما منحها **الاستقلال** أثناء قيامها بأعمالها عن سلطة مصرف لبنان بالرغم من أنها منشأة لديه، واعتبرها **ذات طابعٍ قضائي،** فهل تنعكس كل تلك الصفات على قراراتها؟ وكيف يتم التوفيق بين اعتبار قراراتها ذات طابعٍ قضائي في حين أنها تصدر عن شخصٍ معنوي يتمتع بالاستقلال وبالتالي لا يدخل ضمن التنظيم القضائي للدولة اللبنانية؟

وقد جعل القانون آنف الذكر **قرارات هيئة التحقيق الخاصة غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية الإدارية والقضائية بما في ذلك مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة،** وهنا لابد من التوقف عند جدوى هذا النص لاسيما بما يختص بمنع المراجعة لتجاوز حدّ السلطة والتي تشكل وسيلة من وسائل مراقبة مشروعية الأعمال الإدارية والهدف منها هو حماية الأفراد ضد تجاوزات الإدارة، بحيث أن قضايا الإبطال لتجاوز حد السلطة تبقى مقبولة حتى في القرارات التي لا تقبل الطعن إلى أن يرد نص قانوني صريح يحرِّم سماعها، رغم أن القضاء بات لا يعتّد بهذا النص القانوني لمخالفته الدستور ذلك أن إقفال طرق المراجعة كافةً على هذا النحو يتعارض مع **مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية وهو** "**حق التقاضي على درجتين**" **المنبثق عن مبدأ قانوني عام أساسي أُضفيت إليه القيمة الدستورية هو** "**حق مراجعة القضاء**"، خاصةً إذا ما ذكرنا بأن السلطات القضائية المختصة ليست ملزمة بقرار الهيئة النهائي القاضي برفع السرية المصرفية كونه لا يتمتع بالصفة الإلزامية تجاه الجهة القضائية التي ستتولى التحقيق.

فإذا كانت احتمالات اتخاذ قرار غير صائب من قبل الهيئة ضعيفة، الأمر الذي يحتِّم حماية القرار القاضي برفع السرية، فما الذي يحمي مَن وضع ثقته في النظام المصرفي اللبناني من الانعكاسات السلبية لهذا القرار؟ لاسيما إذا قررت السلطة القضائية المختصة فيما بعد، عكس ما جاء في قرار الهيئة، لناحية عدم توفر عناصر جريمة تبييض الأموال، فهل يحق لمَن تبرّأ مثلاً

بحكمٍ قضائي من جرم تبييض الاموال مراجعة الهيئة أو أي مرجع آخر للمطالبة بالتعويض عن الضرر اللاحق به؟ وفي حال الايجاب فبوجه مَن تقدّم؟ بعد أن منح القانون، كما أشرنا، حصانة لأعضاء الهيئة ضمن نطاق عملهم فلا يجوز الإدعاء عليهم أو على أحدهم أو ملاحقتهم بأي مسؤولية مدنية او جزائية.

من هنا جاءت أهمية البحث في الطبيعة القانونية لقرارات الهيئة أهي قرارات إدارية أم قرارات قضائية؟ وهل يمكن تطبيق "حق التقاضي على درجتين" و"حق اللجوء إلى القضاء" على قرارات الهيئة وبالتالي هل تقبل أو لا تقبل فعلاً قراراتها المراجعة، كما نص القانون؟ خاصةً وأن مقدمة الدستور قد ضمنت "حق اللجوء للقضاء"، وأكّد المجلس الدستوري على تمتّعه بالقيمة الدستورية في قراره الشهير رقم 5/2000 تاريخ 27/6/2000 [١]، وقراره الأخير رقم 6/2014، تاريخ 6/8/2014[٢]، وقد تبعه في ذلك مجلس شورى الدولة في قراراته كالقرار المتعلّق بقضية السفير الياس غصن... كل هذه الأسئلة والنقاط المثارة وغيرها من النقاط سنقوم بمعالجتها وبحثها في **(القسم الثاني)**.

سنقوم ببحث النقاط القانونية والأسئلة المثارة باعتماد التصميم التالي:

القسم الأول : مفهوم، تأليف، صلاحيات وقرارات هيئة التحقيق الخاصة :

- **الفصل الأول** : مفهوم هيئة التحقيق الخاصة وكيفية تأليفها :
- **الفصل الثاني** : صلاحيات وقرارات هيئة التحقيق الخاصة :

القسم الثاني : الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة ولقراراتها :

- **الفصل الأول** : الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة ونتائج منحها هذه الشخصية:
- **الفصل الثاني** : الطبيعة القانونية لقرارات هيئة التحقيق الخاصة وإمكانية الطعن بها والمرجع الصالح للنظر بالطعن :

---

[١] هذا القرار متعلّق بإبطال الفقرة الثانية والثالثة من المادة ٦٤ من نظام مجلس شورى الدولة التي كانت قد نصّت على كون قرارات مجلس القضاء الأعلى المتعلّقة بتأديب القضاة لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة؛ المجلس الدستوري، رقم ٢٠٠٠/٥، تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٧؛ **العدل**، ٢٠٠٠، العدد ٤، ص ١.

[٢] هذا القرار الذي أبطل بموجبه المجلس إنشاء اللجنة المنشأة بقانون الإيجارات الجديد الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٥/٨، الذي كان قد نُشر في الجريدة الرسمية العدد ٢٧، تاريخ ٢٠١٤/٦/٢٦؛ الجريدة الرسمية، العدد ٣٤، تاريخ ٢٠١٤/٨/١٩، ص ١.

القسم الأول

مفهوم، تأليف، صلاحيات وقرارات هيئة التحقيق الخاصة

إن أهم أوجه التعاون الدولي على المستوى الرسمي في المجالات الإدارية [١] لمكافحة جريمة تبييض الأموال يتمثل في إنشاء هيئات مستقلّة مهمتها مكافحة تبييض الأموال وتوفير قنوات اتصال فيما بينها وبين الهيئات والأجهزة المشابهة لها في الدول الأخرى، بحيث نلاحظ أن غالبية الدول التي تبنّت بالفعل قوانين لمكافحة هذه الجريمة، تفضِّل التعاون بالطرق الإدارية مع الدول الأخرى، ولا تحبِّذ سلوك طريق التعاون القضائي، أي أنها تفضِّل القيام بإنشاء جهات مستقلّة خاصة بمكافحة هذه الجريمة نظراً لكون هذا الأسلوب يحقق فاعليةً أكثر في هذا الاتجاه لما قد يواجهه التعاون القضائي من صعوباتٍ عملية تحدّ من إمكانية تطبيقه وعلى رأسها تنازع الاختصاص وتنازع القوانين والذي قد ينتج عن تذرُّع الدول بمبدأ "**السيادة الإقليمية**" "**Territorial Sovereignty**".

على مدى السنوات الماضية ، تم إنشاء هذه الهيئات أو الوكالات الحكومية المتخصصة وتطوير النظم القضائية للتعامل مع مشكلة تبييض الأموال والجرائم المالية الأخرى. ويشار إلى هذه الكيانات باسم "وحدات الاستخبارات المالية" "**Financial Intelligence Units**" (FIU). وتعدّ هذه الوحدات وسيلة هامة لتبادل المعلومات من أجل مكافحة هذا النوع من الجرائم.

"An FIU, quite simply, is a CENTRAL OFFICE that obtains financial report information, processes it in some way and then discloses it to an appropriate government authority in support of a national anti-money laundering effort." [2]

إن وحدة الاستخبارات المالية هي، بكل بساطة، عبارة عن المكتب المركزي الذي يحصل على تقرير المعلومات المالية، يعمل عليها بطريقةٍ ما ويقوم من ثمّ بالكشف عنها للسلطة الحكومية المناسبة وذلك لدعم الجهود الوطنية في مكافحة تبييض الأموال.

---

[١] عبدالله محمود الحلو، **الجهود الدولية والعربية لمكافحة تبييض الأموال**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٧، ص ١٨٢.

[٢] **www.egmontgroup.org**/about/what-is-an-FIU

وقد اجتذبت وحدات الاستخبارات المالية اهتماماً متزايداً من خلال دورها الهام في برامج مكافحة تبييض الأموال، فهي قادرة على توفير سرعة تبادل المعلومات (بين المؤسسات المالية وإنفاذ القانون / سلطات الادعاء، وكذلك بين السلطات القضائية)، مع حماية مصالح الأفراد الأبرياء الواردة في البيانات الخاصة بهم.

هناك أربعة نماذج لوحدات الاستخبارات المالية [١] :

- **النموذج القضائي "The Judicial Model"** ويتم تأسيسه ضمن التنظيم القضائي في الدولة، حيث يتم "الكشف عن" النشاطات المالية المشبوهة، وتلعب السلطات القضائية دوراً باتخاذها لبعض الإجراءات كتجميد الحسابات المصرفية، إجراء الاستجواب، الاعتقال وإجراء عمليات البحث، الخ.
- **نموذج إنفاذ القانون "The Law Enforcement Model"** الذي يطبِّق تدابير مكافحة تبييض الأموال جنباً إلى جنب مع أنظمة تطبيق القانون الموجودة، ويدعم الجهود المتعددة لسلطات إنفاذ القانون أو للسلطات القضائية والتي تتزامن أو أحياناً تنافس السلطة القضائية في التحقيق في تبييض الأموال.
- **النموذج الإداري "The Administrative Model"** وهو عبارة عن سلطة إدارية مركزية ومستقلّة، تتلقّى المعلومات من القطاع المالي وتنقل نتائج التحقيق للسلطات القضائية أو لسلطات إنفاذ القانون للمحاكمة؛ وهي تعمل "كمنطقة عازلة" بين المجتمعات المالية وأجهزة تطبيق القانون.

The Administrative Model is a centralized, independent, administrative authority, which receives and processes information from the financial sector and transmits disclosures to judicial or law enforcement authorities for prosecution; it functions as a "buffer" between the financial and the law enforcement communities. [2]

- **النموذج الهجين "The Hybrid Model"** : بمقتضى هذا النموذج تعمل وحدة الاستخبارات المالية كوسيط وهمزة وصل لكلا السلطات القضائية وسلطات تطبيق القانون، فهي تجمع بين عناصر من اثنين على الأقل من نماذج الوحدة.

The Hybrid Model serves as a disclosure intermediary and a link to both judicial and law enforcement authorities; it combines elements of at least two of the FIU models.

---

[١] **www.egmontgroup.org** ، المرجع السابق.

[٢] المرجع أعلاه.

شكل اثنين من التأثيرات الرئيسية على إنشاء وحدات الاستخبارات المالية : تنفيذ تدابير مكافحة تبييض الأموال جنباً إلى جنب مع أنظمة تنفيذ القانون القائمة (النموذج القضائي ونموذج إنفاذ القانون والنماذج المختلطة)، أو توفير مكتب واحد للتركيز على استلام وتقييم المعلومات المالية وإرسال نتائج الكشف للسلطات المختصة (النموذج الإداري والنموذج الهجين).

استطاع لبنان على غرار معظم الدول، مواكبة هذا التطور الدولي بصدد مكافحة جريمة تبييض الأموال وذلك بإنشائه مكتباً واحداً ليصار إلى التركيز على استلام وتقييم المعلومات المالية فيه من ثمّ إرسال نتائج الكشف للسلطات المختصة، فقام بإنشاء "**هيئة التحقيق الخاصة**" "**Special Investigation Commission**" بحيث شكّل إنشاءها الميزة الأساسية للقانون المذكور، ذلك أنه بات هنالك مرجعاً رسمياً، يتمثل بالهيئة، مكلّفاً تلّقي الشكاوى، الواردة من الخارج خصوصاً، حول وجود عمليات تبييض الأموال، والذي لم يكن متوفراً في السابق.

" Neither of the Lebanese Ministries of Foreign Affairs nor Justice, nor even the Judicial Authorities, were entitled to discredit such international claims due to having banking secrecy hindering the investigation, and for originally being unqualified to lift the banking secrecy from the client suspected of conducting money laundering operations. " [1]

ذلك أن أياًّ من وزارتي الخارجية والعدل اللبنانيتين، وحتى السلطات القضائية، لم تكن مخوّلة إثبات عدم صحة مثل هذه المزاعم الدولية، بسبب وقوف السرية المصرفية حائلاً دون الاستعلام والتحقيق عن مصادر هذه العمليات (إذ لم يكن بالإمكان رفعها إلاّ في حالاتٍ استثنائية[٢] كموافقة الزبون على ذلك أو إعلان إفلاسه أو نشوء دعوى فيما بينه وبين المصرف أو في خلال تبادل المعلومات بين المصارف أو دعاوى الإثراء غير المشروع أو إفلاس المصارف) بالإضافة إلى أن الجهات المذكورة لم تكن صالحة لرفعها عن الزبون المشتبه بأنه يقوم بعمليات تبييض الأموال.

---

[١] Abbas El-Halabi and Paul Morcos, **Fighting Money Laundering and Terrorist Financing**, a Legal and Banking study, Legal Department of BBAC Bank, 2003, p.24.

[٢] المادة ٢ من قانون سرية المصارف تاريخ ٣/ ٩/ ١٩٥٦.

لهذا السبب كانت تُرَدّ الطلبات الدولية التي تَرِدْ إلى لبنان، بواسطة وزارة الخارجية سواءً مباشرةً من الدولة صاحبة الاتهام أم عبر الانتربول، للاستعلام عن حسابات أشخاص مشتبه بهم لعلّة وجود السرية المصرفية، فكان لابد من إيجاد مرجع يُناط به أمر رفعها. (١)

بعد أن عرضنا لنماذج وحدات الاستخبارات المالية أو هيئات التحقيق الخاصة، لابد من تحديد مفهوم هيئة التحقيق الخاصة اللبنانية وكيفية تأليفها ومقارنتها مع غيرها من الهيئات **(الفصل الأول)**؛كما لابد من التعرُّف على صلاحيات هذه الهيئة والقرارات التي تصدرها **(الفصل الثاني)**.

---

(١) Abbas El-Halabi and Paul Morcos ، المرجع السابق، ص ٢٤.

الفصل الأول

مفهوم وتأليف هيئة التحقيق الخاصة

إن **هيئة التحقيق الخاصة** كما عرّفها القانون الرقم ٣١٨/ ٢٠٠١، تاريخ ٢٠/ ٢٠٠١/٤ [١]، هي هيئة مستقلّة، **ذات طابع قضائي**، تُنشأ لدى مصرف لبنان، تتولى التحقيق في عمليات مكافحة تبييض الأموال وتصدر **القرارات** بنتيجة هذه التحقيقات، أصبحت اليوم عضواً في مجموعة "إغمونت" والتي هي منظمة دولية غير رسمية لجمع هيئات التحقيق الخاصة المشابهة لهيئة التحقيق الخاصة المنشأة في لبنان (**المبحث الأول**)؛ كما حدّد القانون المذكور كيفية تأليفها بأن نص على تشكيلها مِن مَن هم ذوو كفاءةٍ عالية، جامعاً بين رجل القانون ومَن يتمتّع بالخبرة الاقتصادية والمالية آخذاً بعين الاعتبار ما تحتاجه عضوية هيئة التحقيق الخاصة من خبرةٍ ومعرفةٍ كبيرةٍ بالأمور المالية والقانونية والتقنية ومن صفاتٍ معنوية بالإضافة إلى الشهادات الجامعية والتي من الواجب توافرها في شخص المرشح لهذه العضوية (**المبحث الثاني**).

---

[١] قانون مكافحة تبييض الأموال، رقم ٣١٨، تاريخ ٢٠٠١/٤/٢٠؛ الجريدة الرسمية، العدد ٢٠، تاريخ ٢٠٠١/٤/٢٦، ص ١٥٦٢.

المبحث الأول: مفهوم هيئة التحقيق الخاصة:

تراوحت مواقف النواب إبّان مناقشة مشروع القانون الذي صدر لاحقاً بالرقم ٢٠٠١/٣١٨، والأسباب الموجبة لإقراره بين مؤيد ومعارض له بالرغم من وجود تلك الأسباب والتي يمكننا تلخيصها بثلاث نقاط :

- أن التشريع اللبناني يفتقر إلى نصوص تتعلّق بمكافحة الجرائم الناتجة عن تبييض الأموال، علماً بأن المجتمع الدولي يتجه أكثر نحو توثيق التعاون بين الدول من أجل التصدي للجرائم المنظمة عبر الحدود؛ وقد اعتمدت المؤسسات العالمية معايير لهذا التعاون يتم على أساسها التقويم المتبادل لواقع الأنظمة القانونية في مختلف البلدان.
- أن إصدار مثل هذا التشريع في لبنان بأسرع وقت ممكن من شأنه تجنب التعقيدات التي سوف تواجهها المصارف والمؤسسات المالية العاملة لديه في علاقتها مع الخارج مع ما يترتب عليها من مخاطر تنعكس سلباً على القطاع المصرفي، وتحول دون تمكّن لبنان من إيجاد مصادر للتمويل ومن تسويق الأسهم والسندات التي يصدرها في الأسواق المالية الدولية.
- بما أن السرية المصرفية هي من العناصر الأساسية الداعمة للقطاع المصرفي اللبناني وتوازي في أهميتها التقيُّد بالمعايير المالية العالمية لمكافحة تبييض الأموال، لذلك روعي في مشروع القانون الحفاظ على السرية المصرفية وعلى التوفيق بين مقتضياتها المبدئية وبين المعايير الدولية المطلوبة لمكافحة جرائم تبييض الأموال.

واجهت هذه الأسباب أسبابٌ أخرى دفعت بعض النواب إلى معارضة القانون المذكور بشدّة، وبتسميته بالقانون المستورد وأنه من أخطر القوانين التي تطرح على المجلس النيابي، أبرزها يكمن بإنشاء **هيئة تحقيق أو هيئة رقابية، غير قضائية، مستقلة، يحصر بها حق تقرير رفع السرية المصرفية لصالح المراجع القضائية،** تضع نظاماً خاصاً بموظفيها الذين يتمتعون بحصانة ضمن نطاق عملهم بالرغم من أنهم لا يحلفون اليمين، **قراراتها لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية أو غير العادية الإدارية أو القضائية بما في ذلك المراجعة لتجاوز حدّ السلطة؛** علماً بأن قانون سرية المصارف تاريخ ٣/ ٩/ ١٩٥٦، يعطي القضاء وحده وضمن حالاتٍ محددة صلاحية رفع هذه السرية.

"... هنا سنؤسس **هيئة مستقلة** وهي التي ستقرر رفع السرية المصرفية... نحن نعطي الحصانة لهيئة لم تحلف اليمين **وليست قضائية** إنما هيئة رقابية بالشكل الذي ترتئيه الحكومة... " [١]، "فمن الثغرات الكامنة في هذا الموضوع : أولاً، ... هنالك مساساً بالسرية المصرفية. ثانياً، هنالك نقطة أخطر من ذلك وهي إعطاء صلاحيات **لهيئة عادية** مهما كان مستوى هذه الهيئة على الصعيد المالي، هذه الصلاحيات يجب أن لا تعطى. يقولون لا إداري ولا مالي ولا قضائي حتى ولو تجاوز حدّ السلطة، هذه الصلاحيات لا تعطى إلاّ للحكومة إذا ما كان هنالك أسباب موجبة لذلك ..." [٢]، "... لنفترض أن هذه الهيئة تجاوزت الدستور هل نعطي الصلاحية لتجاوز حدّ السلطة إلى هيئة عادية؟ نحن لم نعطها للحكومة."[٣]؛ وتساءل هؤلاء النواب كيف يتم اعتبار هيئة التحقيق الخاصة **ذات طابع قضائي** وهي التي تقرر رفع السرية المصرفية **لصالح المراجع القضائية؟**

بيد أن موافقة وتأييد البعض الآخر من النواب جاءت مستندةً إلى أسبابٍ أخرى مغايرة تماماً لتلك التي استند إليها النواب المعارضون، بحيث أن وجهة نظرهم تمثلت بأنه إن كان التطلُّع إلى أن يصبح لبنان مركزاً مالياً إقليمياً فلابد من أن يتماشى مع النظم الدولية لكيفية إدارة هذه الأموال ذلك أن مشروع القانون المذكور لن ينتقص من مكانة لبنان المصرفية فهو يلغي السرّية المصرفية عن المجرمين وليس عن الناس العاديين[٤].

"من أجل ذلك كان هذا القانون ليس لأن هناك تبييضاً للأموال في لبنان، إنما لجعل لبنان متمشياً من الناحية القانونية مع المعايير الدولية" [٥]؛ وذلك يعني أن يتم إنشاء هيئة مختصّة للنظر في العمليات التي يُشتبه بأنها تخفي تبييض أموال أسوةً بباقي الدول، وعليه، طلبت مجموعة فاتف "FATF" أن تكون هذه الهيئة قضائية، لكن تلافياً لذلك "... عالجوا الأمر عند وضع هذا القانون بأن تكون ذات طابع قضائي كي **لا نكون مضطرين في لبنان أن تكون الهيئة في مجملها هيئة قضائية.**" [٦]، لأن المقصود بإنشاء وتأليف وتكوين هيئة التحقيق الخاصة هو إنشاء هيئة تحافظ على السرية المصرفية، إذ "..كان يوجد خيار...أن تترك للقاضي عندئذٍ يصبح أي قاضي منفرد في لبنان من أصل ٤٠٠ قاضي يستطيع أن يرفع السرية

---

[١] النائب نقولا فتوش، **محاضر مجلس النواب**، الكتاب الثاني، محضر الجلسة الثالثة تاريخ ٢٠٠١/٤/١٠، مكتبة مجلس النواب، ٢٠٠١، ص ٧١٢.

[٢] النائب علي الخليل، المرجع أعلاه، ص ٧١٤.

[٣] المرجع أعلاه، ص ٧٢٧.

[٤] النائب نسيب لحود، المرجع السابق، ص ٧١٤.

[٥] رئيس الحكومة أنذاك الرئيس الشهيد رفيق الحريري، المرجع السابق، ص ٧١٢.

[٦] النائب إيلي عون، المرجع السابق، ص ٧٢٤.

المصرفية، هذا الشيء نحن لم نرضَ به ولم نقبل فيه وأصرينا على أن يكون هناك هيئة تشكل ضمانة بحدّ ذاتها لتأليفها وبالأشخاص المؤلفة منهم."[١]

ولعل السبب الأساسي لإقرار هذا القانون كان بإدراج إسم لبنان، كما أشرنا سابقاً، على لائحة الدول غير المتعاونة في مكافحة تبييض الأموال "لمجموعة العمل المالي الدولية حول تبييض الأموال" "FATF"[٢]، وما كان سينتج عن ذلك من آثارٍ سلبية تتمثّل بأنه لن يُقبل أي شيك من لبنان في الخارج ما لم يُقر هذا القانون، أي لن يحصل أي تجيير لأي شيك يحوّل من لبنان إلى أي بلدٍ في العالم إلاّ إذا كان هناك شيءٌ يختصّ بمحاربة تبييض الأموال، والمقصود بذلك هو إنشاء هيئة التحقيق الخاصة، "هذه الهيئة المؤلفة من أربعة موظفين كبار في الدولة [٣] أُنيط فيها بعد حصولها على أمر التفتيش على مال مشتبه به، أن تقرر في حال وجدت أسباب مهمة جداً أن ترفع السرية المصرفية عن حساب معين أو عن شخص معين."[٤].

لذلك شكّل إقرار القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، ضرورةً وطنية اقتصادية حتمية لحماية القطاع المصرفي ومن خلاله حماية الاقتصاد اللبناني من تداعيات الحصار المصرفي أو الاقتصادي الذي كان سيُفرض عليه.

لم يكن القانون الرقم ٣١٨ المذكور ليحصل على الفاعلية المرجوة منه لدى تنفيذه لولا إنشائه لهيئة التحقيق الخاصة، بحيث نصّت المادة السادسة منه في بندها الأول على ما يلي:

" تُنشأ لدى مصرف لبنان هيئة مستقلّة، ذات طابع قضائي، تتمتع بالشخصية المعنوية، غير خاضعة في ممارسة أعمالها لسلطة المصرف، مهمتها التحقيق في عمليات تبييض الأموال والسهر

---

[١] الوزير بهيج طبارة، المرجع السابق، ص ٧٢٤.

[٢] "Financial Action Task Force on Money Laundering" أو المعروفة بالفرنسية "Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux" (GAFI) هذه المجموعة، منبثقة عن مجموعة الدول السبع الكبرى G7، أُنشئت في العام ١٩٨٩، لمكافحة تبييض الأموال، واتخذت مقرّاً لها في روما، وهي غير مرتبطة عضوياً بمنظمة الأمم المتحدة، وتضم ٣٤ بلداً ومنظمتين إقليميتين، وقد وسّعت نطاق أعمالها خاصةً بعد تفجيرات ١١ أيلول ٢٠٠١ في الولايات المتحدة الأميركية لتشمل مكافحة تمويل الإرهاب وانتشار التسلّح في إطار مكافحة تبييض الأموال، وتصدر في هذا الصدد توصيات تلتزم بها الدول؛ منشور على الموقع الإلكتروني للمجموعة www.fatf-gafi.org

[٣] تجدر الإشارة إلى أن مشروع القانون الذي قدّم للمجلس النيابي ضمّ في عضوية الهيئة رئيس جمعية مصارف لبنان إلاّ أن المناقشات النيابية أدت إلى تعديل ذلك وبالاكتفاء بعضو أصيل وعضو رديف يعينهما مجلس الوزراء بناء على إنهاء حاكم مصرف لبنان، سيتم بحث هذا الأمر في **(المبحث الثاني)**.

[٤] النائب مخايل الضاهر، **محاضر مجلس النواب**، المرجع السابق، ص٧١٣.

على التقيُّد بالأصول وبالإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتسمى فيما يلي "هيئة التحقيق الخاصة" أو "الهيئة" ".

شكّل إنشاء هذه الهيئة الصدى المدوّي الذي أعطى لقانون ٢٠٠١/٣١٨، قوةً تنفيذية على الصعيدين القانوني والاقتصادي، إذ أن الحاجة إلى إيجاد هيئة متخصِّصة ذات كفاءة وحصانة تمكنانها من اتخاذ القرار الصائب والملائم وتمنع عنها ما يعيق عملها أو يعرقله عبر [١] :

- إرساء أسس علاقة وثيقة بين القطاع المصرفي والمالي وهيئة التحقيق تؤمن ضمانة للسرّ المصرفي وتفاعلاً جيداً.
- تمييز واضح بين **حالات الاشتباه** في بعض العمليات التي تؤدي إلى رفع السرّية المصرفية، وبين **حالات إقرار** وجود عمليات تبييض أموال والتي تحصل من قِبَل السلطة القضائية المختصّة أي النائب العام التمييزي الذي تحال إليه القضايا المشتبه بها بعد قرار رفع السرّية المصرفية من قِبَل هيئة التحقيق الخاصة.

وهذا يعني أنه يمكن القول بأن التعاون فيما بين القطاعين العام والخاص ممكنٌ وواعد إذا ما تهيأت له أدوارٌ وآلياتٌ واضحة ومحددة[٢]، بحيث أن القانون الرقم ٣١٨ قد رسم إطاراً عملياً واضحاً للتعاون فيما بين القطاعات المالية من جهة، التي قد تشكّل قنوات لتبييض الأموال، والسلطات الإدارية والقضائية من جهةٍ أخرى، وأمّن الآلية التنفيذية الواضحة عبر وضع الإطار القانوني الخاص وإنشاء هيئة التحقيق الخاصة وتحديد الأصول وإجراءات العمل لديها[٣]. "وهذا التعاون المثمر بين القطاع الخاص المتمّثل بالمصارف اللبنانية وسائر المؤسسات الخاصة المعنية من جهة، وبين السلطات الرسمية المتمّثلة بالمجلس النيابي ومصرف لبنان وهيئة التحقيق من جهة ثانية، مدعاة للاعتزاز وهو يقدّم نموذجًا كي يُحتذى به في العلاقة بين القطاعين الخاص والعام في لبنان على مستويات اقتصادية ومالية واجتماعية مختلفة."[٤]

---

[١] منى الأشقر جبّور ومحمود جبّور، **تبييض الأموال والإرهاب (مكافحة الجريمة عبر القنوات المالية)**، بيروت– لبنان، ٢٠٠٣، ص ٦٣.

[٢] أحمد سفر، **جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب في التشريعات العربية**، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس– لبنان، ٢٠٠٦، ص ٢٧٠.

[٣] منى الأشقر جبّور ومحمود جبّور، المرجع السابق، ص ٦٢ .

[٤] بول مرقص، "بين مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والحفاظ على السرية المصرفية في لبنان –التوفيق بين متناقضات والسباق مع الجريمة–"، دراسة قانونية عن مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب بواسطة المصارف وشركات الضمان وسواها، **منشورات مجلس النواب اللبناني**، ٢٠٠٩، ص ١٩.

وبالعودة إلى البند الأول من المادة السادسة من القانون الرقم ٣١٨/ ٢٠٠١، نجد بأنه يثير العديد من التساؤلات التي سنقوم ببحثها بالتفصيل في **القسم الثاني** من الرسالة إلاّ أنه لابد هنا من التوقّف عندها ولو قليلاً، فقد عرّف البند المذكور هيئة التحقيق الخاصة بأنها:

أولاً: هيئةٌ مستقلّة:

وهنا نتساءل هل المقصود بذلك أنها تتمتع بالاستقلالين المالي والإداري، عن أي هيئة أو شخص معنوي هي مستقلّة؟ عن مصرف لبنان أو عن الدولة أو عن كليهما؟ وما هي نتائج ذلك؟ كيف يمكن أن تكون هذه الهيئة مستقلّة في حين أن أعضائها لا يتم انتخابهم بل يُعيّنون من قِبل الدولة[١]؟ وهنا لابد من الإشارة إلى البند السابع من المادة السادسة المذكورة بحيث أشار بفقرته الثانية إلى أن <u>مصرف لبنان يتحمّل نفقات "الهيئة"</u> والأجهزة التابعة لها من ضمن الموازنة التي تضعها <u>على أن تحظى بموافقة المجلس المركزي لمصرف لبنان</u>، فكيف إذاً تكون هيئة التحقيق الخاصة مستقلّة ؟

ثانياً: ذات طابع قضائي:

هذا يعني أن هيئة التحقيق الخاصة ليست سلطة قضائية كما ليست هيئة إدارية بحتة، فما هي طبيعة هذه الهيئة؟ أهي هيئة إدارية أم قضائية أم إدارية ذات صفة قضائية؟ تجدر الإشارة إلى أن الهيئات بشكل عام تكون قضائية إذا وصفها القانون بأنها قضائية أو إذا لم يكن في نظامها الخاص ما يخالف هذا الوصف أو إذا حتّم عليها القانون اتباع الأصول والقواعد التي تتبع أمام المحاكم دون أن يعطها صراحةً هذا الوصف، أما إذا لزم القانون الصمت فهناك معياران يمكن الاستناد إليهما: المعيار الشكلي أو العضوي والمعيار المادي أو الموضوعي[٢]؛ إن تحديد الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة سيؤدي إلى تحديد الطبيعة القانونية لقراراتها، ما إذا كانت قرارات قضائية أم إدارية وبالتالي ما إذا كانت قابلة أو غير قابلة للطعن.

ثالثاً: تتمتع بالشخصية المعنوية:

---

[١] تم بحث هذا الأمر في المجلس النيابي أثناء المناقشات النيابية المتعلّقة بإقرار القانون الرقم 318/2001؛ "...انها مؤلفة من : حاكم مصرف لبنان، **موظف من قبل الدولة**، رئيس لجنة الرقابة على المصارف **موظف أيضاً من قبل الدولة**، القاضي المعين في الهيئة المصرفية العليا، قاضٍ رديف **يعينه مجلس القضاء... <u>أمامي دولة تكون المسؤولة</u>...**"؛ رئيس مجلس النواب الرئيس نبيه بري، **محاضر مجلس النواب**، مرجع سابق، ص ٧٢١.

[٢] جان باز، **الوسيط في القانون الإداري اللبناني**، الجزء الثاني، لم يُذكر دار ومكان النشر، ١٩٧٤،ص ١٨٥.

"يقصد بالشخصية في نظر القانون القدرة والأهلية لاكتساب الحقوق وتحمّل الالتزامات. والشخص المعنوي هو عبارة عن جماعة أو هيئة يعاملها القانون معاملة الشخص الحقيقي (الطبيعي أو الآدمي) فيعترف لها بمثل أهليته فيصبح في مقدورها التمتع بالحقوق وتحمُّل الالتزامات..."[١]، "وتنجم الشخصية المعنوية طبيعياً من نص تشريعي أو تنظيمي يضفي على فئة التجمعات أو على تجمُّع معيّن الشخصية المعنوية... وعندما يخلق المشترع نفسه أحد التجمعات يقود ذلك إلى الاعتراف له بالشخصية المعنوية عدا نص صريح مخالف"[٢].

تقسم الأشخاص المعنوية إلى نوعين: أشخاص معنوية **خاصة** وأشخاص معنوية **عامة**[٣]؛ وهناك ثلاث فئات من الأشخاص المعنوية العامة: **الدولة** وهي على رأس الأشخاص المعنوية العامة وهي التي تمنح بنصٍ تشريعي الشخصية المعنوية العامة للأشخاص والمؤسسات الإدارية الأخرى، والأشخاص المعنوية العامة **المحلية أو الإقليمية** كالبلديات، والأشخاص المعنوية العامة **المصلحية والمرفقية** كالمؤسسات العامة والمصالح المستقلة[٤].

وإذا ما عدنا إلى هيئة التحقيق الخاصة محاولين تطبيق المذكور آنفاً نجد أنها مُنحت الشخصية المعنوية بموجب القانون الرقم ٣١٨/ ٢٠٠١، أي أن القانون المذكور منحها القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، فهل هذا يعني أنها شخص معنوي عام؟ وإن كانت كذلك، فضمن أية فئةٍ من الفئات الثلاث المذكورة تُصنّف؟ وأي نتائج تترتب على ذلك؟ وما هي غاية المشترع من منحها الشخصية المعنوية، وما ينتج عن ذلك من استقلال مالي وإداري، في حين أن أعضاءها هم نفسهم أعضاء مصرف لبنان أو إحدى اللجان أو الهيئات التابعة له، ونفقاتها تخضع لموافقة المجلس المركزي لمصرف لبنان؟

رابعاً: تُنشأ لدى مصرف لبنان ومع ذلك فهي لا تخضع أثناء ممارسة أعمالها لسلطته:

فإن كانت تنشأ لديه، وتتألف من نفس أعضائه، فلماذا يتم فصلها عن سلطته أثناء ممارستها لأعمالها؟ وهل يعني هذا الأمر إبعادها عن كل رقابة أو وصاية إدارية؟ وهل يمكن القول بالتالي بأن مصرف لبنان، وهو مؤسسة عامة، يمثِّل سلطة وصاية أو رقابة على هيئة التحقيق الخاصة؟

خامساً: تتولى التحقيق في عمليات تبييض الأموال والسهر على التقيُّد بالأصول وبالإجراءات المنصوص عنها في هذا القانون:

---

[١] محيي الدين القيسي، **القانون الإداري العام**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠٠٧، ص ١٩.

[٢] جورج فوديل وبيار دلفوفيه، **القانون الإداري**، الجزء الأول، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت- لبنان، ٢٠٠١، ص ٢٩٦.

[٣] محيي الدين القيسي، المرجع السابق، ص ٢٠.

[٤] فوزت فرحات، **القانون الإداري العام**، الكتاب الأول، لم يذكر دار ومكان النشر، ٢٠٠٤، ص ٥٠.

إن المظهر الأول لفرض الدولة لسيادتها داخل أراضيها هي أنها الوحيدة من بين أشخاص القانون العام التي يمكنها تحديد صلاحياتها واختصاصاتها بنفسها، في حين أن سائر أشخاص القانون العام لا يملكون هذه السلطة بل أن صلاحياتهم ومهامهم وحقوقهم وموجباتهم تقتصر على تلك التي تحددها لهم الدولة بالذات من خلال تشريعاتها وأنظمتها بالموضوع[١].

وبالعودة إلى القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، نجده حدّد مهمة هيئة التحقيق الخاصة وصلاحياتها في نطاق الهدف الذي أُنشئت من أجله ألا وهو التحقيق في عمليات تبييض الأموال وإصدار القرارات الرامية إلى تجميد ورفع السرية المصرفية عن الحساب أو الحسابات المصرفية المشبوهة.

كل هذه النقاط والأمور الهامة، والتي تشكّل موضوع الرسالة الحاضرة، سنعود لبحثها وتفصيلها بإسهاب في **القسم الثاني** منها .

إن مهمة هيئة التحقيق الخاصة، بحسب قانون مكافحة تبييض الأموال رقم ٢٠٠١/٣١٨، تتلخص في إجراء التحقيقات في العمليات التي تخفي تبييض أموال وتقرير مدى جدّية الأدلة والقرائن على ارتكاب هذه الجرائم أو إحداها[٢]، وهي تتولى التحقيق نتيجة الإبلاغ الذي تتلّقاه، بشخص حاكم مصرف لبنان بصفته رئيساً لها، سواء من الجهات المكلّفة بالإبلاغ بموجب القانون أو من السلطات الرسمية اللبنانية أو الأجنبية.

تجتمع الهيئة فور تلّقيها المعلومات من الجهات المشار إليها، فتتولى التحقيق، وتحليل المعلومات ومعالجتها ومقارنتها ودمجها وتقاطعها مع مؤشرات ومصادر معلومات أخرى، لتقرير مدى جدّيتها[٣]، وبنتيجة هذه التحقيقات، ووفقاً للمادة ٨ من القانون ٣١٨، تصدر نوعان من القرارات:

- **النوع الأول: قرار مؤقت** بتجميد الحساب أو الحسابات المشبوهة لمدة خمسة أيام قابلة للتجديد مرة واحدة.
- **النوع الثاني:** بعد إجراء التحقيقات وخلال مهل التجميد المؤقت للحساب أو الحسابات المشبوهة تصدر **قراراً نهائياً:**
  - إما بتحرير الحساب إذا تبيّن لها أن مصدر الأموال مشروع،

---

[١] يوسف سعد الله الخوري، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، تنظيم إداري – أعمال وعقود إدارية، بيروت– لبنان، ١٩٩٨، ص٤١.

[٢] وهي الجرائم المنصوص عنها في المادة الأولى من القانون رقم ٣١٨/ ٢٠٠١، والمعدّلة وفقاً للقانون رقم ٥٤٧ تاريخ ٢٠/ ١٠/ ٢٠٠٣.

[٣] منى الأشقر جبّور ومحمود جبّور، **تبييض الأموال والإرهاب**، مرجع سابق، ص ٦٤.

- أو برفع السرية المصرفية عن تلك الحسابات ومواصلة تجميدها قبل أي محاكمة أو قرار قضائي في الموضوع.[١]

وإذا قررت الهيئة رفع السرية المصرفية فإنها وفقاً للبند الرابع من المادة الثامنة من القانون الرقم ٣١٨/ ٢٠٠١، ترسل نسخة طبق الأصل عن قرارها النهائي المعلّل إلى كل من النائب العام التمييزي (الذي يتابع التحقيقات ويحرِّك الدعوى الجزائية بحقّ صاحب الحساب ويتابعها)، وإلى الهيئة المصرفية العليا بشخص رئيسها وإلى صاحب العلاقة وإلى المصرف المعني وإلى الجهة الخارجية المعنية؛ وبالرغم من ذلك فإن القرار المذكور (برفع السرية المصرفية) **لا يحرِّك دعوى الحق العام تلقائياً** [٢] **وهو غير ملزم للسلطات القضائية**، فإذا قررت الهيئة المذكورة رفع السرية المصرفية ومواصلة تجميد الحساب باعتبار أن له علاقة بتبييض الأموال، فلا شيء يمنع من أن يصدر عن **المراجع القضائية** فيما بعد قراراً يقضي ببراءة صاحب العلاقة (صاحب الحساب) إذا تبيّن انتفاء وجود الجرم[٣].

إذ أن القرار المذكور "لا يتمتع بالصفة الإلزامية، تجاه الجهة القضائية التي ستتولى التحقيق، لتوجه على أساسه الاتهام والملاحقة، بجرم تبييض الأموال، فلا وجود لنصٍ تشريعي صرف، يحتِّم على من يُبلَّغ إليه هذا القرار، أن يأخذ به حكماً" [٤].

وهنا نتساءل ما هي إذاً الطبيعة القانونية لهذا القرار؟ إن كان **قراراً قضائياً** فيجب أن يكون بالإمكان استئنافه أو نقضه أمام جهة قضائية أخرى، أما إذا كان **قراراً صادراً عن هيئة إدارية ذات صفة قضائية** فيكون بالإمكان استئنافه أمام مجلس شورى الدولة (كما هي الحال مثلاً بالنسبة إلى لجان الاعتراض على الضرائب) .

إذاً، وبفضل إقرار قانون مكافحة تبييض الأموال رقم ٣١٨، وإنشاء "هيئة التحقيق الخاصة"، وكما سبق وذكرنا، حُذِف إسم لبنان من اللائحة السوداء "Black List of FATF" وذلك بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٢١، وما لبث أن أصبح لبنان عضواً في مجموعة "إغمونت" من وحدات الاستخبارات المالية "Egmont Group of Intelligence Units" والتي تُمثّل تجمُّع هيئات التحقيق

---

[١] يطرح هنا سؤال هام ستتم معالجته لاحقاً في **الفصل الثاني** من **القسم الثاني** : ما هي الطبيعة القانونية لهذه القرارات؟ هل هي قرارات قضائية أم إدارية؟ وما هو مدى إلزاميتها؟

[٢] إذ من يقوم بتحريك دعوى الحقّ العام هو، كما ذكرنا، المدعي العام التمييزي .

[٣] سامي منصور، القاضي المعين لدى الهيئة المصرفية العليا، مقابلة أجريتها معه، الخميس الموافق ٢٠١٠/٨/٥.

[٤] منى الأشقر جبّور ومحمود جبّور، مرجع سابق، ص ٧٠.

الخاصة المشابهة لهيئة التحقيق الخاصة في لبنان، وهي تضم اليوم ١٢٠ هيئة منشأة في دول العالم المختلفة.

هذا بالنسبة لهيئة التحقيق الخاصة في لبنان، أمّا فيما يتعلّق بهيئات التحقيق المنشأة في باقي الدول، فبالعودة إلى ما ذكرناه بأن لبنان بات عضواً في مجموعة "إغمونت"، فإن هذه المجموعة هي عبارة عن منظمة دولية غير رسمية لجمع وحدات الاستخبارات المالية "an informal international gathering of Financial Intelligence Units"، أي هيئات التحقيق الخاصة المشابهة، كما ذكرنا، لهيئة التحقيق الخاصة المنشأة في لبنان. تشكلت هذه المجموعة في العام ١٩٩٥، واتخذت اسمها من القصر في بروكسل حيث عُقد الاجتماع الذي تقرر فيه إنشاء هذه المجموعة لتنشيط التعاون الدولي.

ووحدات الاستخبارات المالية هي مراكز وطنية لجمع المعلومات عن العمليات المشبوهة أو النشاط المالي غير العادي من القطاع المالي وغيرها من الكيانات أو المهن المطلوب منها الإبلاغ عن المعاملات المشتبه بكونها تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب. وحدات الاستخبارات المالية هي عادةً ليست وكالات إنفاذ القانون، مهمتها هي عملية تحليل المعلومات التي وردت. فإذا تم العثور على أدلة كافية عن نشاط غير مشروع، يتم إحالة المسألة إلى النيابة العامة.[١]

بيد أن مجموعة إغمونت تعرِّف وحدة الاستخبارات المالية أو هيئات التحقيق الخاصة كالآتي : وحدة الاستخبارات المالية هي وكالة وطنية، مركزية، مسؤولة لتلّقي (وطلب، إن كان ذلك مسموحاً)، تحليل ونشر للسلطات المختصة والكشف عن المعلومات المالية :

- المتعلقة بالاشتباه بكون الأموال ناتجة عن الجريمة واحتمال تمويل الإرهاب، أو
- المطلوبة من التشريعات أو الأنظمة الوطنية، من أجل مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.[٢]

---

[1]"FIUs are national centers to collect information on suspicious or unusual financial activity from the financial industry and other entities or professions required to report transactions suspicious of being Money Laundering or Terrorism Financing. FIUs are normally not law enforcement agencies; their mission is to process analyze the information received. If sufficient evidence of unlawful activity is found, the matter is passed to the public prosecution."; **www.en.wikipedia.org**/wiki/egmont_group.

[2]"An FIU as a central, national agency responsible for receiving (and, as permitted, requesting), analyzing and disseminating to the competent authorities, disclosures of financial information:

i. Concerning suspected proceeds of crime and potential financing of terrorism, Or

والهدف من مجموعة "إغمونت" هو توفير منتدى لوحدات الاستخبارات المالية (هيئات التحقيق الخاصة) "a forum for FIUs" في مختلف أنحاء العالم لتحسين التعاون في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب **AML/CFT** program[١] وتعزيز تنفيذ البرامج المحلية في هذا المجال، كما أنها تدعم وتساعد الهيئات الأعضاء عن طريق توسيع نطاق التعاون الدولي في مجال تبادل المعلومات وتعزيز الاتصال فيما بينها وتقديم التدريب للأفراد لتحسين خبرات وقدرات الموظفين المعينين من قِبلها.

أخيراً، لعل فكرة إنشاء هيئة التحقيق الخاصة في لبنان لم تكن مجرّدة وقائمة بحدِّ ذاتها بل كانت ناتجة عن ضغطٍ دولي تطور إلى إدراج إسم لبنان على لائحة الدول غير المتعاونة في مكافحة جريمة تبييض الأموال، لكن الأمر اختلف بعد أن أقرّ المجلس النيابي القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، بحيث بات للبنان دوراً بارزاً في مكافحة هذه الجريمة سواءً على الصعيد الإقليمي أو على الصعيد الدولي؛ ومع ذلك فإن إنشاء الهيئة لم يخلُ من بعض الثغرات فكيف استطاع المشترع التوفيق بين أن تتمتع هيئة التحقيق الخاصة بالشخصية المعنوية وبكونها ذات طابع قضائي في آنٍ معاً؟

انطلاقاً من كل ما ذكرناه أعلاه يمكننا، إلى حدٍّ ما، تلخيص مفهوم هيئة التحقيق الخاصة المنشأة في لبنان بكونها هيئةٌ أنشأها القانون رقم ٢٠٠١/٣١٨، ومنحها **الشخصية المعنوية**، مستقلّة، **ذات طابع قضائي**، مُنشأة لدى المصرف المركزي لكنها أثناء قيامها بأعمالها تتمتع بالاستقلال عن سلطة هذا المصرف بحيث تتولى التحقيق، في العمليات التي يُشتبه بأنها تخفي تبييض أموال، باستقلالٍ عن مصرف لبنان وبعيداً، إلى حدٍّ ما، عن الضغوطات كافةً، وهي تصدر **القرارات** بنتيجة التحقيقات التي تجريها.

بعد تحديد مفهوم هيئة التحقيق الخاصة لابد من معرفة كيفية تأليفها ومَن هم أعضاؤها وكيف يتم تعيينهم وما هي مدة ولايتهم، وهذا ما سيتم بحثه في (**المبحث الثاني**).

المبحث الثاني: تأليف هيئة التحقيق الخاصة ومقارنتها مع غيرها من الهيئات:

ii. Required by national legislation or regulation, in order to counter money laundering and terrorism financing."; المرجع أعلاه.

(١) Anti-Money Laundering/ Combating Financing Terrorism program أي برنامج مكافحة تبييض الأموال/ وتمويل الإرهاب.

يتمثل عمل هيئة التحقيق الخاصة، كما أشرنا، بإجراء التحقيقات في العمليات التي يُشتبه بأنها تُشكِّل جرائم تبييض الأموال وتقرير مدى جدّية الأدلة والقرائن على ارتكاب هذه الجرائم أو إحداها؛ لذا، كان لابد لمَنْ سيعيّنون أعضاءً فيها أن يكونوا على درايةٍ واسعة في ما يشمله موضوع مكافحة تبييض الأموال من أمورٍ قانونية ومصرفية واقتصادية قد تطال المجتمع المحليّ والإقليمي والدولي، وأن تكون لديهم القدرة على قراءة وتحليل المعلومات الواردة إلى الهيئة والظروف التي تحيط بكل عملية والتي من شأنها أن تصنّفها كعمليةٍ متعلِّقة بتبييض الأموال. كما لابد أن يكون باستطاعتهم أداء الأعمال المطلوبة منهم بسرّيةٍ تامة، محافظين على سرّية التحقيق وإجراءاته في شتى مراحله وكل ما يتعلّق به من إبلاغات ومعلومات ومستندات، لما لذلك من تأثيرٍ بالغ الخطورة على سير التحقيق وبالتالي على قرار الهيئة النهائي. بالإضافة إلى ضرورة أن تتوفر لديهم القدرة على التحرُّك والاتصال بكافة الأجهزة المحليّة والإقليمية والدولية، والتي يمكنها أن تساعد في تأمين المعلومات عن المشتبه بهم والعمليات التي يقومون بها، وفي إيضاحها وتحليلها وبلورتها لتصبح قرائن وأدلة مؤكدة تمهيداً لاتخاذ القرار الملائم.

تدارك القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، هذه الأمور بأن شكّل الهيئة مِن مَن هم ذوو كفاءةٍ عالية، جامعاً بين رجل القانون ومَن يتمتّع بالخبرة الاقتصادية والمالية، حيث نصّ في البند الثاني من مادته السادسة بأن هيئة التحقيق الخاصة تتألف من :

- **حاكم مصرف لبنان**، وفي حال تعذر حضوره، مَن ينتدبه من بين نوابه، رئيساً
- **رئيس لجنة الرقابة على المصارف**، وفي حال تعذر حضوره، مَن ينتدبه من بين أعضاء اللجنة المذكورة، عضواً
- **القاضي المعيّن في الهيئة المصرفية العليا**، وفي حال تعذر حضوره، قاضٍ رديف يعينه مجلس القضاء الأعلى لمدة تعادل مدة تعيين الأصيل، عضواً
- **عضو أصيل وعضو رديف** يعينهما مجلس الوزراء بناء على إنهاء حاكم مصرف لبنان.

لقد اكتفى هذا القانون بتسمية أعضاء هيئة التحقيق الخاصة دون أي تحديد لآلية تعيينهم أو لمدة ولايتهم وما إلى هنالك من أمور تتعلق بهم وبمراكزهم الوظيفية، لذا يقتضي الرجوع إلى النصوص القانونية المتعلِّقة بكلٍّ منهم على حدة.

أولاً: حاكم مصرف لبنان ونوابه :

أنشأ قانون النقد والتسليف المنفّذ بالمرسوم رقم ١٣٥١٣ الصادر بتاريخ ١٩٦٣/٨/١، في المواد ١٢ إلى ١٦ منه، المصرف المركزي تحت اسم "مصرف لبنان" معتبراً إيّاه، في المادة الثالثة عشر، **شخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام**، يتمتع بالاستقلال المالي، بيد أنه لا يخضع لقواعد الإدارة وتسيير الأعمال وللرقابات التي تخضع لها مؤسسات القطاع العام، كما اعتبره، وفي المادة عينها، **تاجراً في علاقاته مع الغير**، يجري عملياته وينظم حساباته وفقاً للقواعد التجارية والمصرفية وللعرف التجاري والمصرفي.

تؤمن إدارة المصرف المركزي "مصرف لبنان"، وفقاً للمادة ١٧[١] من القانون المذكور، من **حاكم** يعاونه أربعة نواب (نائب حاكم أول ونائب حاكم ثانٍ، ونائب حاكم ثالث ونائب حاكم رابع)؛ ومن مجلسٍ مركزي.

حاكم مصرف لبنان يُعيّن، استناداً للمادة ١٨، **بمرسومٍ يُتخذ في مجلس الوزراء** بناء على اقتراح وزير المالية، لمدة ست سنوات قابلة للتجديد مرة أو مرات عديدة، في حين يُعيّن نائبو الحاكم **بمرسومٍ** يُتخذ بناء على اقتراح وزير المالية **واستشارة الحاكم** (الذي بدوره يُعيّن لهم الوظائف التي سيمارسونها)، وذلك لمدة خمس سنوات قابلة أيضاً للتجديد مرة أو مرات عديدة.

انطلاقاً مما ذكرناه يمكن الاستنتاج بأن مصرف لبنان يشكّل مؤسسةً عامة، إذ وبالرغم من أن المواد المذكورة أعلاه لم تُشر صراحةً إلى ذلك، إلاّ أنه يمكن استنتاج هذا الأمر من اتجاه نية المشترع نحو هذا المنحى كونه نص على أن المصرف هو من أشخاص القانون العام، والأهم أنه أورد في المادة عينها على عدم إدراج المصرف ضمن المؤسسات العامة الخاضعة لقواعد الإدارة وتسيير الأعمال وللرقابات التي تخضع لها مؤسسات القطاع العام[٢]، الأمر الذي يعتبر إقراراً من المشترع، ولو بطريقةٍ غير مباشرة، بطبيعة المصرف المركزي كمؤسسةٍ عامة وإلاّ لما كان هناك حاجة للنص على هذا الاستثناء، وهو ما أكدته لاحقاً المادة 40 من النظام العام للمؤسسات العامة[٣] التي اعتبرت مصرف لبنان من ضمن المؤسسات العامة التي تخضع لقانون إنشائها وللنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقاً له.

---

[١]بعد تعديلها بموجب القانون رقم ٨٥/٤، تاريخ ١٩٨٥/٤/١؛ الجريدة الرسمية العدد ١٥، تاريخ ١٩٨٥/٤/١١.

[٢] مؤسسات القطاع العام تخضع للمرسوم رقم ٤٥١٧ الصادر بتاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣، المتعلّق بـ"**النظام العام للمؤسسات العامة**"، الجريدة الرسمية عدد ١٠٠، تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٤، ص ٣.

[٣] نصت المادة ٤٠ المذكورة على أن :"يبقى كل من مصرف لبنان والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي... والجامعة اللبنانية... خاضعاً قانون إنشائه وللنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقاً له."

وما يؤكد ذلك هو عدم قيام المشترع بفصل المصرف نهائياً عن الدولة ورقابتها محافظاً على التبعية الواجب فرضها على المؤسسات العامة لجهة ارتباطها بالسلطة التي أنشأتها[١] بأن نص في المادة 41 من قانون النقد والتسليف على إنشاء "مفوضية الحكومة لدى المصرف المركزي" في وزارة المالية التي تقوم بمراقبة محاسبة المصرف وبالتدقيق في صناديقه وموجوداته[٢]، كل ذلك إضافةً إلى أن الحاكم ونوابه يعيّنون بموجب مراسيم صادرة عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية تماماً كما يتم تعيين أعضاء مجلس إدارة المؤسسة العامة بمرسومٍ عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية[٣].

وبالعودة إلى قانون النقد والتسليف فقد فرض بأن تتوفر لدى الحاكم ونائبه **الشهادات الجامعية والخبرة والصفات المعنوية** التي تستوجبها ممارسة وظائفهم، وأن **يُقسِموا** بين يدي رئيس الجمهورية بأن يقوموا بوظائفهم بإخلاصٍ ودقّة محترمين القانون والشرف.

وعلى الحاكم ونوابه، وفقاً للمادة ٢٠، أن يتفرّغوا بكليتهم للمصرف؛ ولا يمكنهم أن يجمعوا بين وظائفهم وأية عضويةٍ نيابية أو وظيفةٍ عامة أو أي نشاطٍ في أي مؤسسة مهما كان نوعها أو أي عمل مهني سواء كان هذا النشاط أو هذا العمل مأجور أو غير مأجور. كما يحظّر عليهم وخلال مدة ولايتهم أن يحتفظوا أو أن يأخذوا أو يتلقّوا أية منفعة في مؤسسة خاصة؛ وتعتبر منفعة كل مساهمة أو اشتراك بأي شكل أو أي وسيلة كان، حتى بطريق الاقراض البسيط. بيد أنه يحق للحاكم، ولنوابه بعد موافقته، أن يُعيَّنوا في لجانٍ تشكلها الحكومة، وأن يمثِّلوا لبنان في مؤتمراتٍ دولية، كما أن يُعيَّنوا حكّاماً أو أعضاء مجلس إدارة لدى صندوق النقد الدولي أو لدى البنك الدولي للانماء والتعمير أو لدى أية مؤسسة دولية أخرى يكون لبنان منتمياً إليها.

لا يمكن إقالة الحاكم من وظيفته،طبقاً للمادة ١٩ –فيما عدا حالة الاستقالة الاختيارية– إلاّ لعجزٍ صحيّ مثبّت بحسب الأصول أو لإخلال بواجبات وظيفته في ما عناه الفصل الأول من الباب

---

[١] سنداً للمادة ٢٤ من المرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧، المذكور أعلاه؛ يراجع: رجاء شريف، **رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة**، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت– لبنان، ٢٠٠٩، ص ٥١ و٦٨.

[٢] وذلك تطبيقاً للمادة ٣ من النظام العام للمؤسسات العامة التي أوجبت أن يتضمن مرسوم إنشائها ربطها حسب طبيعة أعمالها بإحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الإدارية عليها، ولهذه الغاية تعيّن الوزارة التي تمارس هذه الوصاية مفوضاً للحكومة لدى المؤسسة العامة.

[٣] فهل هذا الأمر (أن مصرف لبنان مؤسسة عامة) ينعكس على هيئة التحقيق الخاصة كونها منشأة لديه أو أن الشخصية المعنوية التي مُنحت لها بموجب القانون الرقم ٣١٨/ ٢٠٠١، تجعل منحها **شخصاً معنوياً** مستقلاً عن مصرف لبنان؟

الثالث من قانون العقوبات[1]، أو لمخالفة أحكام المادة ٢٠ آنفة الذكر، أو لخطأ فادح في تسيير الأعمال؛ ولا يمكن إقالة نائبي الحاكم من وظيفتهم إلاّ للأسباب نفسها المذكورة وذلك بناء على اقتراح الحاكم أو بعد استطلاع رأيه.

لا يمكن للحاكم ونائبي الحاكم، طوال مدة سنتين من تاريخ انتهاء وظائفهم، أن يدخلوا في مجلس إدارة أو يشغلوا أية وظيفة أو يساهموا في أي مصرف أو أية مؤسسة مالية سواء أؤلائك الخاضعين لهذا القانون أو التي يشرف عليها المصرف المركزي.

وبحال شغور منصب الحاكم يتولى نائب الحاكم الأول مهامه ريثما يتم تعيين حاكم جديد. أما بحال غياب الحاكم أو تعذر وجوده فيحل محلّه في هذه الحالة نائبه الأول وبحال تعذر على هذا الأخير فنائبه الثاني وذلك وفقاً للشروط التي يحددها الحاكم والذي بإمكانه أن يفوِّض مجمل صلاحياته إلى مَن حلّ محلّه.

ثانياً: رئيس لجنة الرقابة على المصارف :

صدر بتاريخ ١٩٦٧/٥/٩، القانون الرقم ٦٧/٢٨[2]، تحت عنوان "إنشاء المؤسسة الوطنية لضمان الودائع وإكمال التشريع المتعلق بالمصارف وأصول وضع اليد عليها"، والذي أنشأ، في مادته الثامنة[3]، لدى مصرف لبنان **لجنة مستقلّة** للرقابة على المصارف، غير خاضعة في ممارسة أعمالها لسلطة المصرف (أي أنها، تماماً كما هيئة التحقيق الخاصة، منشأة لدى مصرف لبنان ولا تخضع في ممارسة أعمالها لسلطته، وفي ذلك دليلٌ على تمتعها بالاستقلال الإداري ولكنها مع ذلك لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلّة، فمنحها الاستقلال لا يعني منحها الشخصية المعنوية في حين أن منحها هذه الأخيرة يعني منحها الاستقلالين المالي والإداري وهو ما سنعود لبحثه لاحقاً).

وترتبط بهذه اللجنة دائرة الرقابة المنصوص عليها في المادة ١٤٨ من قانون النقد والتسليف[4]. هذه اللجنة سُميت بـ "**لجنة الرقابة على المصارف**"؛ وهي تؤلف من خمسة أعضاء يعيّنون **بمرسومٍ يُتخذ في مجلس الوزراء** بناء على اقتراح وزير المالية على الشكل التالي:

- **شخصٌ ذا اختصاص في الشؤون المصرفية أو المالية أو استاذٌ جامعي متخصص في هذه الشؤون – " رئيساً ".**

---

[1] المواد ١٧٩ إلى ١٨٧ ضمناً، والتي تتحدّث عن عنصر الجريمة القانوني (الوصف القانوني للجريمة واجتماع الجرائم المعنوي وأسباب التبرير).

[2] القانون الرقم ٢٨، تاريخ ١٩٦٧/٥/٩؛ الجريدة الرسمية العدد ٣٧،(ملحق خاص)، تاريخ ١٩٦٧/٥/٨، ص٣.

[3] كما عدّلت بموجب القانون رقم ٨٥/٤، تاريخ ١٩٨٥/٤/١؛ الجريدة الرسمية العدد ١٥، تاريخ ١٩٨٥/٤/١١.

[4] تنص المادة ١٤٨ من قانون النقد والتسليف على ما يلي:" يعهد بالرقابة على المصارف إلى **دائرة المصرف المركزي** منفصلة ومستقلّة تماماً عن بقية دوائره **ومرتبطة مباشرةً بالحاكم** ".

- عضو تقترحه جمعية المصارف في لبنان.[١]
- عضو تقترحه مؤسسة الضمان المنشأة بموجب هذا القانون [٢].

يُعيّن أعضاء هذه اللجنة لمدة خمس سنوات، وينبغي أن تتوافر فيهم **الخبرة والصفات المعنوية** التي تستوجبها ممارسة وظائفهم، و**يقسِم** هؤلاء الأعضاء بين يدي رئيس الجمهورية على أن يقوموا بوظائفهم بإخلاص ودقّة محترمين القانون والشرف، ويلزمون بكتمان السرّ المصرفي المفروض بموجب المادة ١٥١ من قانون النقد والتسليف[٣] معطوفة على قانون سرية المصارف تاريخ ١٩٥٦/٩/٣.

يتفرّغ أعضاء اللجنة إلى عملهم ولا يجوز أن يتعاطوا أي عمل آخر، ومن هذا المنطلق أخضعت المادة الثامنة من القانون الرقم ٢٨/ ٦٧، أعضاء هذه اللجنة إلى أحكام المادتين ١٩ و٢٠ من قانون النقد والتسليف المذكورتان أعلاه[٤].

ثالثاً: القاضي المعيّن في الهيئة المصرفية العليا :

أنشأ القانون الرقم ٢٨/ ٦٧، المذكور آنفاً لدى مصرف لبنان أيضاً هيئة سُميت " **الهيئة المصرفية العليا** " وهي تتألف، بموجب المادة العاشرة منه، من:

- حاكم مصرف لبنان رئيساً.
- أحد نواب الحاكم يختاره مجلس المصرف المركزي.
- مدير المالية العام.
- **قاضٍ مارس القضاء عشر سنوات على الأقل يعيّن بمرسوم بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.**

---

[١] هذا البند نص على عضوية شخص تقترحه جمعية المصارف، بيد أن هذا الأمر كان مصدر اختلافٍ، كما سبق وشرحنا، بين وجهات نظر النواب فيما يتعلّق بهيئة التحقيق الخاصة، فهل يمكننا القول إذاً بأنه في لجنة الرقابة على المصارف هناك دورٌ بارز للقطاع الخاص؟ وهل أن صلاحية ودور هيئة التحقيق الخاصة يتخطى ذلك الممنوح للجنة الرقابة على المصارف؟ خاصةً وأن هذه الأخيرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية...

[٢] القانون الرقم ٢٨/ ٦٧، تاريخ ٩/ ٥/ ١٩٦٧؛ مرجع سابق.

[٣] تنص المادة ١٥١ المذكورة على ما يلي :" على كل شخص ينتمي أو كان انتمى إلى المصرف المركزي، بأية صفة كانت، أن يكتم السرّ المنشأ بقانون ٣ أيلول سنة ١٩٥٦. ويشمل هذا الموجب جميع المعلومات وجميع الوقائع التي تتعلّق ليس فقط بزبائن المصرف المركزي والمصارف والمؤسسات المالية وإنما أيضاً بجميع المؤسسات المذكورة نفسها والتي يكون اطلع عليها بانتمائه إلى المصرف المركزي ".

[٤] تجدر الإشارة إلى أن مسؤولية كلٍّ من رئيس وعضوي لجنة الرقابة على المصارف قد تحدَّدت بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٤٣، تاريخ ٥/ ٨/ ١٩٦٧.

• العضو المعيّن بناء على اقتراح جمعية المصارف في لجنة الرقابة [١].

هذه الهيئة حلّت محل لجنة العقوبات التي كانت قد أنشأتها المادة ٢٠٩ من قانون النقد والتسليف قبل تعديلها بموجب القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٤٠١٣ تاريخ ١٩٧٠/٣/١٦، وبالتالي أصبحت الهيئة المصرفية العليا هي المكلّفة بتطبيق العقوبات المنصوص عنها في المادة ٢٠٨ من قانون النقد والتسليف المذكور، بحيث أنه إذا خالف مصرفٌ ما أحكام نظامه الأساسي أو أحكام قانون النقد والتسليف أو التدابير التي يفرضها المصرف المركزي بمقتضى الصلاحيات المستمدة من هذا القانون أو قدّم بيانات أو معلومات ناقصة أو غير مطابقة للحقيقة، يحق **للمصرف المركزي** أن يُنزل بالمصرف المخالِف العقوبات الإدارية[٢] المنصوص عنها في هذه المادة.

وتجدر الإشارة إلى أن **الهيئة المصرفية العليا** هي التي تتولى إنزال هذه العقوبات وذلك طبقاً للفقرة الأولى من المادة ٢٠٩ من قانون النقد والتسليف[٣]، وفي ذلك تأكيدٌ على عدم تمتُّعها بالشخصية المعنوية المستقلة عن مصرف لبنان، وبالتالي فإن قراراتها تعتبر صادرة عنه، وهذا ما أكّده الاجتهاد:

"وحيث **ليس للهيئة المصرفية العليا شخصية معنوية مستقلّة** وهي منشأة لدى مصرف لبنان وتقوم بمهام لصالح المصرف... ويعتبر تقديم الادعاء بوجه مصرف لبنان الهيئة المصرفية العليا للتظلُّم من قرار صادر عن هذه الأخيرة صحيحاً"[٤]

---

[١] يلعب القطاع الخاص المتمثل بجمعية مصارف لبنان دوراً في تأليف هذه الهيئة أيضاً بحيث يكون العضو، المعيّن بناء على اقتراحها في لجنة الرقابة، عضواً أيضاً في الهيئة المصرفية العليا، الأمر الذي لم يوافق عليه معظم النواب فيما يتعلّق بهيئة التحقيق الخاصة كما سبق وذكرنا.

[٢] العقوبات الإدارية المنصوص عنها في المادة ٢٠٨ المذكورة هي: التنبيه، تخفيض تسهيلات التسليف المعطاة له أو تعليقها، منعه من القيام ببعض العمليات أو فرض أية تحديدات أخرى في ممارسته المهنة، تعيين مراقب أو مدير مؤقت، شطبه من لائحة المصارف؛ ولا يحول ذلك دون تطبيق الغرامات والعقوبات الجزائية التي تعرض لها المصرف المخالف.

[٣] نصّت المادة ٢٠٩ على ما يلي:" تقرر العقوبات المنصوص عليها في المادة السابقة (أي العقوبات الإدارية المذكورة أعلاه، هامش رقم (١)) من قبل الهيئة المصرفية العليا المنشأة بموجب المادة ١٠ من القانون رقم ٦٧/٢٨ تاريخ ٩ أيار سنة ١٩٦٧..."؛ وتجدر الإشارة إلى أن المرسوم رقم ٧٩٧٧ الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٨/١٦؛ الجريدة الرسمية العدد ٦٧، تاريخ ١٩٦٧/٨/٢١، ص ١٣٩٣، قدد حدّد الأصول الواجب اتباعها أمام الهيئة المصرفية العليا والتي تشبه تلك المتبعة أمام المحاكم، وذلك على عكس هيئة التحقيق الخاصة التي لم يصدر أي مرسوم أو حتى قرار يحدد الأصول الواجب اتباعها أمامها بل تم الاكتفاء بقانون إنشائها.

[٤] قاضي الأمور المستعجلة في بيروت، (الرئيس فادي النشّار)، القرار رقم ٢٠٠٣/٢٩٩، تاريخ ٢٠٠٣/٥/١٤، عزت قدوره/ بنك المدينة ش.م.ل ومصرف لبنان؛ غير منشور.

" بما أنه **ليس للهيئة المصرفية العليا شخصية معنوية مستقلّة** وهي منشأة لدى مصرف لبنان وتقوم بمهامٍ لصالح هذا المصرف... فإن المراجعة الحالية تعتبر مساقة بشكلٍ صحيح بوجه مصرف لبنان – الهيئة المصرفية العليا، الذي تبلّغ المراجعة وأدلى بدفوعه في شأنها." [١]

كما نصّت الفقرة الثانية من المادة ٢٠٩ المذكورة **بأن قرارات هذه الهيئة لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية الادارية أو القضائية**، وهذا النص يشبه إلى حدٍّ بعيد نص البند الثالث من المادة ٨ من قانون مكافحة تبييض الأموال رقم ٢٠٠١/٣١٨، بحيث أورد البند المشار إليه **بأن قرارات هيئة التحقيق الخاصة لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية الادارية أو القضائية بما في ذلك المراجعة لتجاوز حدّ السلطة** [٢].

وبإمعان النظر في الفقرة التي تتحدث عن تعيين قاضٍ لدى هذه الهيئة نجدها تعني بأنه كي يتولى قاضٍ مهامه كعضو في الهيئة المصرفية العليا وبالتالي أن يصبح عضواً في هيئة التحقيق الخاصة لابد من أن يكون قد مارس القضاء مدةً لا تقل عن عشر سنوات بحيث يكون قد اكتسب خلالها الخبرة القانونية الكافية التي تخوِّله اتخاذ القرار المناسب أثناء التصويت على القرار النهائي داخل كلتا الهيئتين.

هذا الأمر الذي تداركه فعلياً كلا القانونان[٣]، جاء تأكيداً على الأهمية البالغة لخطورة قرارات الهيئتين المذكورتين على الحالات المطروحة أمامها، إذ أن الهيئة المصرفية العليا تتولى إنزال العقوبات الإدارية بالمصرف المخالف، كما أشرنا، فهي إذاً تتعامل مع **مصارف**؛ في حين أن هيئة التحقيق الخاصة تصدر قرارات تتعلّق بمَن يُشتبه بأنه يقوم بعملية تبييض الأموال والذي قد يكون فرداً أو جماعة، وبالتالي فإنها تتعامل إما مع **أفراد أو جماعات**؛ فلابد إذاً من أن تتشكّل كلتاهما من أشخاصٍ ليسوا فقط من أهل العلم وحاملي الشهادات الجامعية بل أيضاً ذوي الخبرة اللازمة للقيام بمهام الوظيفة الموكلة إليهم.

رابعاً: العضو الرابع المعيّن من مجلس الوزراء:

---

[١] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٣٠٢، تاريخ ١٩٨٥/١٢/٢٣، الشركة الجديدة لبنك سوريا ولبنان/ الدولة اللبنانية؛ **العدل**، ١٩٨٦، العدد ٣، ص ٢٨٩.

[٢] لابد من التوقف هنا للتساؤل عن الجدوى من ذكر مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة، فهذه المراجعة هي وسيلة من وسائل مراقبة مشروعية الأعمال الإدارية، هي طريق للطعن **بالقرارات الإدارية** غير المشروعة أمام القضاء الإداري، فلو كانت قرارات هيئة التحقيق الخاصة هي قرارات قضائية أو قرارات إدارية صادرة عن هيئة قضائية فإن هذه المراجعة لن تُسمع أصلاً ودون الحاجة للنص على ذلك...

سنعود لمناقشة هذا الموضوع لدى بحثنا في الطبيعة القانونية لقرارات الهيئة في **الفصل الثاني** من **القسم الثاني**.

[٣] القانون الرقم ٢٨/ ٦٧، و قانون مكافحة تبييض الأموال الرقم ٣١٨/ ٢٠٠١.

لقد ذكرنا سابقاً بأن البند الثاني من المادة ٦ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، أعطى لمجلس الوزراء صلاحية تعيين عضو أصيل وآخر رديف في الهيئة بناء على إنهاء حاكم مصرف لبنان. وبمراجعة المناقشات النيابية المتعلقة بالبند المذكور نجد أن نقاشاً طويلاً دار حول عضو الهيئة الأخير، فقد كان مشروع القانون ينص على أن يكون عضو الهيئة الرابع هو ممثل عن جمعية مصارف لبنان، وكانت لجنة الإدارة والعدل النيابية قد عدّلته بحيث جعلت العضوية تكون لرئيس هذه الجمعية أو من ينتدبه هذا الأخير في حال تعذّر حضوره.

بيد أن بعض النواب عارضوا أن تكون جمعية مصارف لبنان عضواً وخاصةً رئيسها بحيث تساءل هؤلاء: كيف نعطي الحق بالاطلاع على مجريات التحقيق **للقطاع الخاص**؟[١]، "هذه **هيئة تحقيق**... ولكنني أقول **هيئة تحقيق** ممن هي مؤلفة؟ انها مؤلفة من: حاكم مصرف لبنان، **موظف من قبل الدولة**، رئيس لجنة الرقابة على المصارف **موظف أيضاً من قبل الدولة**، القاضي المعين في الهيئة المصرفية العليا، قاضٍ رديف **يعينه مجلس القضاء**...**<u>أمامي دولة تكون المسؤولة</u>**، رئيس جمعية المصارف ما هي علاقته بهذا الموضوع؟...يجب أن يتم الأمر من قبل الدولة."[٢]، ماذا لو تعلّق جرم تبييض الأموال بطريقة أو بأخرى بالمصرف الذي يملكه رئيس جمعية المصارف؟[٣].

"...أن رئيس جمعية المصارف أو من ينتدبه هو مصرفي ولا يمكن إلاّ أن يكون مصرفياً..لذلك إننا نعطيه إمكانية بأن يتصل ويطّلع ويدقق بأمورٍ لها علاقة بمصارف أخرى وهذا فيه تضارب مصلحة أكيد وحقيقي..."[٤].

إلاّ أن نواباً آخرين كانت لديهم وجهة نظر مغايرة تماماً اتجاه عضوية جمعية المصارف وخاصةً رئيسها، فقد أصرّوا على ضرورة وجود رئيس هذه الجمعية في الهيئة كونه ضمانة للسرية المصرفية، "ولو كانت **هيئة تحقيق**...هذه ضمانة للسرية المصرفية..."[٥]،"...والقيّم على السرية

---

[١] وهنا نتساءل إن كان المقصود بعبارة "**القطاع الخاص**" هي جمعية مصارف لبنان (التي هي قطاع خاص) فهل يمكننا الاستنتاج إذاً بأن **هيئة التحقيق الخاصة هي من القطاع العام ؟**

[٢] رئيس مجلس النواب الرئيس نبيه بري، **محاضر مجلس النواب**، مرجع سابق، ص ٧٢١؛ يطرح هنا سؤال هام: إن كان التركيز تمّ على أن تكون الدولة هي من يتولى تعيين أعضاء الهيئة، فهل هذا يجعل منها مسؤولة عن قرارات الهيئة في حال تجاوزت هذه الأخيرة مثلاً حدود سلطتها واختصاصها؟ وفي حال الإيجاب، لماذا إذاً مُنحت الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة ؟

[٣] الرئيس الشهيد رفيق الحريري، **محاضر مجلس النواب**، المرجع السابق، ص ٧٢٢.

[٤] الوزير بهيج طبارة، ، المرجع أعلاه، ص ٧٢٤.

[٥] الرئيس حسين الحسيني، **محاضر مجلس النواب**، مرجع سابق، ص ٧٢١ و٧٢٢.

المصرفية اليوم والمعني الأول بالسرية المصرفية هي جمعية المصارف. ولذلك...لا يجوز بالفعل أن نضحي بالمصلحة العامة..."[1].

"رئيس جمعية المصارف أو من ينوب عنه هو عضو من أربعة أعضاء والقرارات بالأكثرية.. الأمر الثالث، نحن نتكلّم عن حساب ولم نتكلّم عن مصرف الشبهة تتعلّق بحساب في المصرف وليس في كل المصرف كي يكون عندنا هذه المخاوف."[2]، "أن وجود رئيس جمعية المصارف...هو ضمانة مريحة للمصارف وللناس. أن... تغييبهم عن هذه الهيئة سوف يدخل الشك في ذهن بعض الناس لأنه أصبح هناك **إدارة حكومية**..."[3] .

هذه المناقشات أدّت إلى تعديل مشروع القانون واستبدال رئيس جمعية المصارف بعضوٍ أصيل وآخر رديف يعينهما مجلس الوزراء بناء على إنهاء حاكم مصرف لبنان؛ وبرأي النواب، الذين اقترحوا هذا التعديل، بذلك يكون قد تمّ التوفيق بين السرية المصرفية وغياب تضارب المصالح الذي قد ينجم فيما بين المصرف، الذي سيُعيَّن رئيسه عضواً في الهيئة، وباقي المصارف.

انطلاقاً من كل ما ذكرناه يمكن أن نتساءل هل أن هيئة التحقيق الخاصة بوضعها الحالي مؤلفة من موظفين عامين يخضعون للقانون العام أم أنهم يخضعون للقانون الخاص؟

لقد عرّف الفقية فالين Waline الموظف العام بأنه كل شخص يخضع لنظام مستمد من القانون العام، تحدد حقوقه وواجباته على ضوء المبادئ العامة للقانون الإداري المستخرجة من المحاكم الإدارية وله ما يميزه في الأمور العائدة لطبيعة عمله وطريقة تعيينه ونظام التأديب الذي يخضع له[4]؛ إنه الشخص الذي يُعهد إليه بعملٍ دائم في خدمة مرفقٍ عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق[5]. واستناداً

---

[1] النائب مخايل الضاهر، المرجع أعلاه، ص ٧٢٢.

[2] النائب محمد فنيش، المرجع أعلاه، ص ٧٢٣؛ وهنا نسأل: ماذا لو كان المصرف بحدِّ ذاته هو موضع الشبهة؟ كما حصل مثلاً في قضية بنك المدينة وبنك الاعتماد المتحد، فالقضية تعلّقت بالمصرف بحدِّ ذاته وليس بحسابٍ معين، وكذلك الأمر بالنسبة لما أثارته وزارة الخزانة الأميركية في وسائل الإعلام عن المصرف اللبناني الكندي إذ أنه، وبغض النظر عن مدى قانونية أو عدم قانونية هذا الاتهام وبغض النظر أيضاً عن وجود أو عدم وجود قرار صريح صادر عن هيئة التحقيق الخاصة اللبنانية متعلّق بهذا الموضوع، فإن الاتهام طال المصرف بحدِّ ذاته.

[3] النائب بطرس حرب، المرجع السابق، ص ٧٢٣؛ نعلّق على هذا الرأي بالسؤال التالي: إن كان ذلك صحيحاً فهل أصبحت هيئة التحقيق الخاصة اليوم **إدارة حكومية** بغياب رئيس أو ممثل جمعية المصارف عن عضوية الهيئة؟

[4] C.E. 4 avr.1952, Vocken, R.D.P, 1953, p. 473, note Waline.

[5] “On pouvait voir dans cette catégorie "tous ceux qui, en vertu d'une nomination de l'autorité publique…, occupent un emploi dans les cadres permanents d'un service

إلى هذا التعريف، نستطيع القول بأنه يجب أن يتوفر في الموظف أربعة شروط لكي يعتبر موظفاً عاماً:

- أن يعهد إليه **بعملٍ دائم** أو **بوظيفةٍ دائمة**،
- أن يقوم بالعمل المذكور في خدمة مرفق عام **يديره أحد أشخاص القانون العام**[١]،
- أن **يعيّن** الموظف في وظيفته **عن طريق السلطات** التي تملك حق تعيينه قانونياً[٢].
- أن يخضع لنظامٍ يحدّد حقوقه وواجباته وأن يكون له ما يميزه في الأمور العائدة لطبيعة عمله وطريقة تعيينه ونظام التأديب الذي يخضع له.

وإذا ما طبّقنا هذه الشروط على حالة هيئة التحقيق الخاصة المعروضة أمامنا، يمكن القول بأن كلاً من حاكم مصرف لبنان ورئيس لجنة الرقابة على المصارف عُهد إليه بوظيفةٍ دائمة أو بعملٍ دائم في خدمة مرفقٍ عام يديره شخصٌ عام ألا وهو مصرف لبنان[٣]، والأمر نفسه بالنسبة إلى القاضي العضو طالما أن الهيئة المصرفية العليا لا تتمتع بشخصية معنوية مستقلّة عن شخصية مصرف لبنان؛ كذلك الأمر بالنسبة للعضو الذي عيّنه مجلس الوزراء والذي عهد إليه بوظيفة دائمة تكمن في عضوية هيئة التحقيق الخاصة، في خدمة مرفق عام يديره شخصٌ عام هو الهيئة نفسها[٤]، وجميع هؤلاء معيّنين من قبل السلطات التي لها حق تعيينهم وهي السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء.

وإذا ما بحثنا في مدى توفر الشرط الرابع، فبالنسبة للحاكم ولرئيس لجنة الرقابة على المصارف والقاضي العضو فإن هذا الشرط متوفر لديهم في كلٍّ من قانون النقد والتسليف والقانون الرقم

---

public" Hauriou"; François Bardeau, Histoire du droit administratif, P.U.F. 1995, p: 427.

وأيضاً المحكمة الإدارية العليا في مصر؛ محيي الدين القيسي، **القانون الإداري العام**، مرجع سابق، ص ٣٣٠.

(1) "sont en principe fonctionnaires publics les agents publics investis d'un emploi permanent compris dans la hiérarchie d'un service public exploité par un organisme public."; André de Laubadere, manuel de droit administratif, L.G.D.J. 1976, p: 273.

(٢) مازن ليلو راضي، "الوجيز في القانون الإداري"، دراسة قانونية، منشورة على الموقع الإلكتروني **www.ao-academy.org**

(٣) استناداً للمادة ١٣ من قانون النقد والتسليف ولما كنّا ذكرناه في **(المبحث الثاني)** من **(الفصل الأول)** كيف أن مصرف لبنان هو مؤسسة عامة وذكرنا بعض الأسباب التي دفعت للوصول إلى هذه النتيجة، ص ٢٧ و٢٨.

(٤) وذلك إذا ما وضعنا جانباً أمر منحها "الطابع القضائي" وجارينا النائب بطرس حرب برأيه أثناء المناقشات النيابية عندما اعتبر أن هيئة التحقيق الخاصة ستصبح **إدارة حكومية** إذا ما تمّ استبدال عضوية رئيس جمعية= المصارف بعضوية شخص يعينه مجلس الوزراء، لطفاً مراجعة ما كنّا قد ذكرناه سابقاً من رأي النائب حرب وتعليقنا عليه في **(المبحث الثاني)** من **(الفصل الأول)** ص ٣٠؛ هذا وبالإضافة إلى كون هيئة التحقيق الخاصة مُنحت الشخصية المعنوية بموجب قانون، وغيرها من الأمور التي ستتم مناقشتها في **(القسم الثاني)**.

٦٧/٢٨، كما شرحنا سابقاً؛ أما بالنسبة للعضو المعيّن من مجلس الوزراء فقد يكون من الصعب تحديد مدى توافر الشرط الرابع المذكور لديه إذ وإن حدد له القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، مهامه وحقوقه وواجباته في إطار تحديد مهام أعضاء الهيئة وطريقة تعيينهم إلاّ أنه لم يحدد نظام التأديب الذي يخضع له كما لم يحدد مدة ولايته وغيرها من الأمور، والتي كان من الواجب إيضاحها صراحةً، فقد رأى المجلس الدستوري مؤخراً بأنه على المشترع عند إنشائه لهيئة ذات صفة قضائية أن يحدد مواصفات أعضائها التي تخولهم الفصل في النزاع وإلاّ اعتبر القانون مخالفاً للدستور[١].

ولكن على الرغم من ذلك، برأينا، إن ما يهمنا في هذا الأمر يكمن في أن حقوق وواجبات ومهام هذا العضو في الهيئة قد تحددت في **القانون الرقم 318**[٢] ولو في إطار تحديد تلك المتعلقة بأعضائها كافة، لا بل وبسبب ذلك، كون المهم هنا هو حقوق وواجبات ومهام هؤلاء في **إطار عملهم في الهيئة**، فمثلاً إن مهام حاكم مصرف لبنان التي يجب اعتمادها في إطار دراستنا هذه، تكون بصفته رئيساً لهيئة التحقيق الخاصة وليس بصفته حاكماً للمصرف المركزي، وبالتالي فإن **تحديد هذه الأمور ولو بصفةٍ عامة لجميع أعضاء الهيئة يجعل من الشرط الرابع متوفراً لديهم جميعاً** بمَن فيهم العضو المعيّن من مجلس الوزراء.

واستناداً لذلك يمكن القول بأن الشروط الأربعة متوفرة، الأمر الذي يمكن معه الاستنتاج بأن لهؤلاء الأعضاء جميعهم صفة الموظف الدائم وبالتالي **موظف القطاع العام**، ويخضعون بالتالي لأحكام القانون العام.

خامساً : مقارنة الهيئة مع غيرها من الهيئات واللجان:

إن التعيينات التي أجرها القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، داخل هيئة التحقيق الخاصة وإن كانت تبدو في نظر المشترع أنها الأفضل وذلك حفاظاً على الهيئة والأعمال المكلّفة بها وحفاظاً على السرية المصرفية وسرية تحقيقات الهيئة، إلاّ أن الأمر ليس كذلك فعلياً، فهذه التعيينات تثير بعض التساؤلات حول الهيئة منها على سبيل المثال ما كنّا قد ذكرناه سابقاً بأن القانون عندما يُنشئ هيئة معينة فإنه غالباً ما يحدد طبيعتها القانونية أهي هيئة قضائية أم إدارية، أما في حال لزم الصمت ولم يحدد الطبيعة القانونية للهيئة فإنه يتم اللجوء إلى معيارين الأول شكلي والثاني

---

[١] "...أما الأعضاء فلم ينص القانون على توافر أية مواصفات تخولهم الفصل في نزاعٍ ذات طبيعة قضائية..." "وبما أن .. العضو المنتدب لا يتمتع بالاستقلالية الكافية لعدم بيان مواصفاته..."؛ المجلس الدستوري، القرار الرقم ٦، تاريخ ٢٠١٤/٨/٦، الجريدة الرسمية، العدد ٣٤، تاريخ ٢٠١٤/٨/١٩، ص ١.

[٢] أي أن وضعه الوظيفي هو **وضعٌ قانوني نظامي**، مع كل ما يترتب على ذلك من نتائج، وليس وضعاً تعاقدياً كالذي يسود قواعد القانون الخاص.

مادي، فالمعيار الشكلي يستند إلى تشكيل الهيئة وإلى قواعد أصول المحاكمة المطبقة لديها "فإذا كانت مشكّلة من قضاة أو كان رئيسها مثلاً قاضياً، وكانت الأصول المعمول بها لديها هي ذات الأصول المعمول بها لدى المحاكم أو مشابهة لها فتكون الهيئة قضائية"(١).

وبالعودة إلى هيئة التحقيق الخاصة نجد بأن المعيار الشكلي لا يتحقق فيها إذ ليس كل أعضائها من القضاة ولا حتى رئيسها، وهو حاكم مصرف لبنان، قاضياً، فهل أن **عضوية** قاضٍ وحيد في هيئة التحقيق الخاصة ستضفي عليها الصفة القضائية؟

وإذا ما عدنا إلى المناقشات النيابية المتعلّقة بهذا الموضوع، فقد تساءل أحد النواب عن هذا الأمر: "يوجد ثلاث سلطات نص عليها الدستور هي السلطات: التنفيذية، التشريعية، والقضائية...ماذا يعني بالهيئة ذات الطابع القضائي؟...فمعنى ذلك..أننا نعطيها صلاحيات وكأنها تأخذ شيئاً من السلطة القضائية..."(٢)، والتبرير الذي أعطاه بعض النواب أنذاك كان في وجود قاضٍ عضو في الهيئة لذلك اعتُبرت ذات طابعٍ قضائي، بحيث تتألف مثلما تتألف "لجنة العمل التحكيمية"(٣)، وهي ذات طابع قضائي كما هي حال "لجنة القيد الانتخابية"(٤).

١) هيئة التحقيق الخاصة ولجنة العمل التحكيمية:

بمقارنة تأليف هيئة التحقيق الخاصة بتأليف لجنة العمل التحكيمية المذكورة والمنشأة بموجب المادة ٤٩ من مشروع القانون المنفّذ بالمرسوم رقم ١٧٣٨٦ الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٩/٢(٥)، نجد

---

(١) جان باز، **الوسيط في القانون الإداري اللبناني**، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ١٨٥.

(٢) النائب نقولا فتوش، **محاضر مجلس النواب**، الكتاب الثاني، محضر الجلسة الثالثة تاريخ ٢٠٠١/٤/١٠، مرجع سابق، ص ٧٢٤.

(٣) رئيس مجلس النواب الرئيس نبيه بري، المرجع أعلاه، ص ٧٢٤.

(٤) الرئيس حسين الحسيني، المرجع أعلاه، ص ٧٢٥.

(٥) "**قانون عقود العمل الجماعية والوساطة والتحكيم**"؛ الجريدة الرسمية، العدد ١، تاريخ ٢٠٠٥/١/٦؛ وقد نصت المادة ٤٩ المذكورة على أن :" يعهد بالتحكيم في خلافات العمل الجماعية إلى لجنة تحكيمية مؤلفة من تسعة أعضاء:

أ- أعضاء معينون حُكْماً:
١) قاضٍ ... رئيساً. =
٢) مدير عام وزارة العمل، نائب رئيس.
٣) مدير عام الوزارة ذات العلاقة المباشرة بالنشاط المهني للطرفين المتنازعين، نائب رئيس...

ب- أعضاء يعينون لمدة ثلاث سنوات بمرسوم بناء على اقتراح وزير العمل...
١) ثلاثة ممثلين عن أرباب العمل وعضو ملازم لكل منهم.
٢) ثلاثة ممثلين عن الأجراء وعضو ملازم لكل منهم..."

بأن رئيسها قاضٍ وهذا يعني أنها تشكِّل، أقلّه من ناحية المعيار الشكلي الذي كنّا قد ذكرناه أعلاه، هيئةً قضائية[١]، إذ وبالرغم من أن ليس كل أعضائها من القضاة إلاّ أن رئيسها قاضٍ، وهذا ما ليس متوفراً لدى هيئة التحقيق الخاصة، لذا فإنه من الصعب أن نعتبر وجود القاضي في هيئة التحقيق الخاصة يجعلها مشابهة، في تكوينها للجنة العمل التحكيمية، فموقع القاضي في كلٍّ منهما ليس متطابقاً.

٢) هيئة التحقيق الخاصة ولجنة القيد الانتخابية ولجنة القيد العليا:

كذلك الأمر إذا ما قارناها بـ"لجنة القيد الانتخابية" المنشأة سنداً للمادة ٣٨ وما يليها من قانون الانتخابات النيابية الأخير الرقم ٢٠٠٨/٢٥[٢]، بحيث تتألف كل لجنة قيد انتخابية من قاضٍ رئيس وعضوين من غير القضاة وموظف أو أكثر من موظفي الأحوال الشخصية، وهذا يعني أن لجنة القيد الانتخابية هي من حيث المعيار الشكلي تؤلف "هيئة قضائية" فرئيسها قاضٍ، في حين أن هذا الأمر ليس متوفراً، كما ذكرنا، لدى هيئة التحقيق الخاصة.

وإذا ما أردنا الذهاب إلى أبعد من ذلك، بمقارنتها بـ"لجنة القيد العليا"[٣] نجد بأن هذه الأخيرة تتألف من أربعة أعضاء، قاضٍ رئيس، عضوين أحدهما قاض أيضاً ومقرر، فعضوية قاضيين وترأُسها من أحدهما يجعلها هيئة قضائية أقلّه من ناحية المعيار الشكلي وفقاً لما شرحناه أعلاه، وبالتالي لا يمكن القول بأنها تشبه هيئة التحقيق الخاصة، وهذا يعني أن هذه الأخيرة لا تشبه أيّ لجنة من لجان القيد الانتخابية سواء الابتدائية أو العليا حتى ولو أن رؤساء هذه اللجان وأعضاؤها يتم تعيينهم بمراسيم تصدر بناء على اقتراح وزيري العدل والداخلية والبلديات، كما

---

[١] إذا ما وضعنا جانباً الأصول المعمول بها أمام هذه اللجنة سواء كانت تشبه تلك المعمول بها أمام المحاكم أم لا وذلك استناداً لما قاله النواب من أن تأليفها مشابهٌ لتأليف هيئة التحقيق الخاصة.

[٢] القانون الرقم ٢٥، الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١٠/٨؛ الجريدة الرسمية العدد ٤١، تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٩، ص ٣٩١٧؛ وقد نصت المادة ٣٨ المذكورة على أن: "تنشأ في كل دائرة انتخابية لجنة قيد أو أكثر. تتألف كل لجنة قيد من **قاضٍ عامل، رئيساً**، ومن أحد رؤساء أو أعضاء مجالس البلديات في الدائرة الانتخابية، ومن موظف من الأحوال الشخصية عضوين. يُلحق بكل لجنة قيد موظف أو أكثر من موظفي الأحوال الشخصية بقرار من الوزير." (وزير الداخلية والبلديات).

[٣] نصت المادة ٤٠ من القانون عينه بأن: "تنشئ الوزارة (وزارة الداخلية والبلديات) في كل دائرة انتخابية لجنة قيد عليا. تتألف كل لجنة قيد عليا من **مستشار لدى محكمة التمييز** أو **رئيس غرفة استئناف، رئيساً**، ومن **قاضٍ عامل**، ومن مفتش من التفتيش المركزي، عضوين، ومن رئيس دائرة النفوس أو رئيس قسم أو موظف في المديرية العامة للأحوال الشخصية، مقرراً."؛ وأوردت المادة ٤١ بأن: "يعيّن رؤساء لجان القيد وأعضاؤها بمراسيم تصدر بناء على اقتراح وزيري العدل والداخلية والبلديات."

يحصل بالنسبة لأعضاء هيئة التحقيق الخاصة، الذين يعيّنون، كما ذكرنا، بموجب مراسيم تصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح إما وزير المالية أو مجلس القضاء الأعلى.

٣) هيئة التحقيق الخاصة والهيئة المصرفية العليا ولجنة الرقابة على المصارف:

بمقارنةٍ بسيطة فيما بين هيئة التحقيق الخاصة وبين الهيئة المصرفية العليا ولجنة الرقابة على المصارف، نجد بأن هناك أوجه تشابه وأوجه اختلاف بينهم.

فمن أوجه الشبه مثلاً أن الهيئات الثلاث أُنشئت لدى مصرف لبنان وبموجب قوانين؛ وهذا يعني أن مصرف لبنان هو من يتحمّل نفقاتها، وهذا ما أكّده القانون الرقم ٦٧/٢٨[١]، بأن مصرف لبنان يتحمّل جميع النفقات العائدة للجنة الرقابة بيد أنه لم يورد مثل هذا النص فيما يتعلّق بالهيئة المصرفية العليا، أما بالنسبة لهيئة التحقيق الخاصة فإن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨[٢]، أورد بأن مصرف لبنان يتحمّل نفقات الهيئة والأجهزة التابعة لها من ضمن الموازنة التي تضعها هذه الهيئة ولكنه اشترط أن تحظى هذه الموازنة على موافقة المجلس المركزي لمصرف لبنان وهو الأمر الذي لم يشترطه بالنسبة للجنة الرقابة أو للهيئة المصرفية العليا.

ولعل هيئة التحقيق الخاصة هي أقرب إلى الهيئة المصرفية العليا، من حيث تأليفها، منها إلى لجنة الرقابة على المصارف إذ أن هذه الأخيرة لا يرأسها حاكم مصرف لبنان ولا يوجد قاضٍ عضو فيها، في حين أن كلاً من هيئة التحقيق الخاصة والهيئة المصرفية العليا يترأسها الحاكم وأحد أعضائها من القضاة كما أشرنا، لذلك يبدو التشابه بين هاتين الأخيرتين أكبر، إلاّ أن هذا الوضع يصطدم بما ميّز به المشترع هيئة التحقيق الخاصة ألا وهو "**الشخصية المعنوية**" التي منحها إيّاها والاستقلال أثناء قيامها بأعمالها عن سلطة مصرف لبنان، إذ أن الهيئة المصرفية العليا، لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلّة عن مصرف لبنان، وهذا ما قد يبرر عدم قيام المشترع بالنص على تحمُّل مصرف لبنان لنفقاتها كونها ليست مستقلّة عنه كما ذكرنا سابقاً.

٤) هيئة التحقيق الخاصة والهيئات ذات الصفة القضائية:

---

[١] الفقرة الثامنة من المادة ٨ منه.

[٢] الفقرة الثانية من البند السابع للمادة ٦ منه.

الأصل أن كل لجنة ذات صفة قضائية يجب أن تكون حكماً منشأة بقانون، فالقانون هو أداة إنشاء الهيئات القضائية، فتُنزع بالتالي حكماً صفة القضاء عن كل هيئة لا تنشأ بقانون[1]؛ غير أن هذا الشرط ليس كافياً بحدّ ذاته لمنح الصفة القضائية لهذه اللجنة، بل يقتضي أن تكون نية المشترع الصريحة أو الضمنية قد اتجهت نحو اعتبار هذه الهيئة ذات صفة قضائية[٢].

وتتعدد الهيئات ذات الصفة القضائية، منها ما يكون هيئات إدارية ذات صفة قضائية (كالتفتيش المركزي، الهيئة العليا للتأديب، لجان الاستملاك ولجنة الاعتراضات على الضرائب والرسوم) ومنها ما يكون هيئات دستورية ذات صفة قضائية (كالمجلس الدستوري وديوان المحاسبة)؛ ولقد سبق وذكرنا بأن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، منح هيئة التحقيق الخاصة الصفة القضائية.

لذا، بمقارنة هيئة التحقيق الخاصة بهذه الهيئات واللجان نجد بأن هناك نقاط تشابه ونقاط اختلاف؛ ولعل الرابط الوحيد بين جميع هذه الهيئات يكمن في الصفة القضائية التي تتمتع بها؛ غير أن الاختلاف بينها وبين هيئة التحقيق الخاصة حاصل في عدّة نواحٍ، منها ما يتعلّق بتأليفها وأخرى تتعلّق بطبيعة مهام كلٍّ منها.

فالمجلس الدستوري مثلاً[٣] يتألف بحسب المادة ٢ من قانون إنشائه[٤] من ١٠ أعضاء يعيّن المجلس النيابي النصف ويتولى مجلس الوزراء تعيين النصف الآخر؛ ولقد نصت المادة الأولى من القانون المذكور صراحةً على أن المجلس الدستوري هو هيئة دستورية مستقلّة ذات صفة قضائية؛ فطبيعة مهامه واختصاصاته تجعل منه هيئة دستورية تمارس مهاماً ذات طبيعة قانونية وسياسية (الرقابة على دستورية القوانين) وأخرى قضائية (البت في الطعون الانتخابية) [٥].

وقد تكون هيئة التحقيق الخاصة مُنحت الصفة القضائية تماماً كما مُنحت للمجلس الدستوري، وقد تؤدي الهيئة مهاماً ذات طبيعة قضائية (تجميد الحساب المصرفي ورفع السرية المصرفية عنه)؛ إلاّ أن الاختلاف الواضح بينهما تجلّى ليس فقط من حيث تأليفهما وإنما أيضاً من حيث طبيعة اختصاصاتهما المختلفة، بحيث أن المجلس الدستوري يتميّز بكونه **هيئة دستورية** ذات

---

[1] C.E, 19 décembre 1980, Hechter, JCP G 1982, II, 19784, note Pacteau; وارد في :
عصام اسماعيل، **الطبيعة القانونية للقرار الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٩، ص ٥٧٠.

[٢] عصام اسماعيل، المرجع أعلاه.

[٣] أُنشئ المجلس الدستوري بموجب المادة ١٩ من الدستور اللبناني بعد تعديلها بالقانون الدستوري الرقم ١٨، تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١.

[٤] القانون الرقم ٢٥٠، تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤، المعدّل بالقانون الرقم ٩٩/١٥٠، والمعدّل أخيراً بالقانون الرقم ٤٣، تاريخ ٢٠٠٨/١١/٣؛ الجريدة الرسمية العدد ٤٧، تاريخ ٢٠٠٨/١١/٦.

[٥] زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، المجلّد الثاني، ٢٠٠٦، ص ١١٠٧.

صفة قضائية بحسب صراحة المادة المذكورة، وبالمقابل فإن هيئة التحقيق الخاصة تتميز عن المجلس الدستوري بتمتعها بالشخصية المعنوية المستقلّة الأمر الذي لم يمنحه القانون للمجلس.
والأمر نفسه واقع إذا ما قارنّا هيئة التحقيق الخاصة بغيرها من الهيئات ذات الصفة القضائية الأخرى (لجنة الاعتراضات على الضرائب والرسوم، لجان الاستملاك، هيئة التفتيش المركزي، الهيئة العليا للتأديب وديوان المحاسبة[١]) فإن كانت جميع هذه الهيئات واللجان هي ذات صفة قضائية، إلاّ أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلّة خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى هيئة التحقيق الخاصة التي تتميّز عن جميع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية التي تتمتع بها.

في ختام الحديث عن تأليف هيئة التحقيق الخاصة يمكن القول بأن اختيار المشترع لأعضائها من ذوي العلم والخبرة، والاختصاص في بعض الأحيان، جاء في نظره بمكانه الصحيح بحيث يكون بذلك قد استطاع التوفيق بين الضرورة الملّحة لإنشائها وعدم التسرُّع في انتقاء أعضائها.
وما يؤكد ذلك هو ظهور الحرص الشديد، الذي ساد المناقشات النيابية، من أجل استبدال رئيس جمعية المصارف بعضو يعيّنه مجلس الوزراء بهدف استبعاد يد "القطاع الخاص" عن عضويتها والاكتفاء بأعضاء تعيّنهم "الدولة" وحدها، الأمر الذي دفع إلى وضع علامة استفهام حول الطبيعة القانونية للهيئة، خاصةً بعد أن أوضحنا كيف أن تأليفها جاء مغايراً لتأليف كلٍّ من لجنة العمل التحكيمية ولجان القيد الانتخابية وذلك خلافاً لما صرّح به النواب.
كما أن تأليفها وإن كان قريباً، إلى حدٍّ ما، لتأليف بعض الهيئات الأخرى المنشأة لدى مصرف لبنان كالهيئة المصرفية العليا إلاّ أن ذلك يصطدم، كما أشرنا، بتمييز المشترع لها بالشخصية المعنوية؛ وإزاء الازدواجية في منحها الاستقلال أثناء قيامها بمهامها وحجبها عنها فيما يتعلّق بنفقاتها التي تخضع لموافقة المجلس المركزي لمصرف لبنان، كان لابد من معرفة كيفية تأليفها ومن هم أعضاؤها قبل البحث في الصلاحيات الممنوحة لها والقرارات التي تصدرها **(الفصل الثاني)**.

---

[١] أُنشئ بموجب المادة ٨٧ من الدستور اللبناني، ويخضع اليوم لأحكام المرسوم الاشتراعي الرقم ٨٢، تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦.

الفصل الثاني

صلاحيات وقرارات هيئة التحقيق الخاصة

تتمتع هيئة التحقيق الخاصة بصلاحياتٍ متنوعة على مختلف الأصعدة المحلية والإقليمية وحتى الدولية منها.

فعلى **الصعيد المحلي** مثلاً للهيئة **الصلاحية في إصدار إعلامات** توجهها للمصارف والمؤسسات المالية تلزمها باتباع طرقٍ وإجراءاتٍ معينة في سبيل مكافحة تبييض الأموال والحؤول دون وقوعها ضحية هذه الجريمة سواءً بإجراء مراقبة داخلية للعمليات المالية التي تجريها مع زبائنها أو بالإبلاغ عن العمليات المشبوهة وكيفية القيام بهذا الإبلاغ أو بالتعاون مع مفوضي المراقبة والمنتدبين من قبل الهيئة لإجراء التحقيقات اللازمة في العمليات المشبوهة.

كما للهيئة أن **تصدر القرارات المتعلّقة بالحسابات المصرفية** في حال اشتبهت بوجود عملية تبييض أموال كالقرار بتجميد الحساب مؤقتاً لاستكمال التحقيقات التي بنتيجتها تقرر إما تحرير هذا الحساب أو رفع السرية المصرفية عنه ومواصلة تجميده.

أما على **الصعيد الإقليمي والدولي** فإن الهيئة تشارك في عقد المؤتمرات والمنتديات التي تهدف إلى تطوير إمكانات المصارف والمؤسسات المالية العربية في مجال مكافحة تبييض الأموال، كما أن الهيئة انضمت، كما أشرنا، إلى كل من مجموعة إغمونت "Egmont Group" ومجموعة فاتف "FATF"، وهي تعمل مع هذه المجموعات على تسهيل تبادل المعلومات إلكترونياً[١] حول عمليات تبييض الأموال وتمويل الإرهاب بحسب الأنظمة والقوانين المرعية في دول العالم وبحسب قواعد ومعايير العمل المالي في هذا المجال[٢].

وقد شاركت الهيئة في مبادرات أدت إلى تأسيس مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا "مينافاتف" "MENA FATF"، وإنشاء حوار القطاع الخاص بين الولايات

---

[١] عبر الموقع الالكتروني www.Fiu.net.

[٢] أحمد سفر، **جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب في التشريعات العربية**، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان، ٢٠٠٦، ص٢٦٣.

المتحدة ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا[١]، إضافةً إلى مواكبة التشريعات الدولية المتعلّقة بمكافحة تبييض الأموال من أجل تطوير القوانين الداخلية في هذا المجال[٢].

وقد كان للهيئة دور بارز أيضاً عبر المشاركة في أعمال "مجموعة عمل مكافحة تمويل تنظيم داعش" وفي مشروع "مجموعة إغمونت لوحدات الاستخبارات المالية" عن "تنظيم داعش"، وتسريع تبادل المعلومات بين الجهات المختصة في ما يخص القضايا المتعلّقة بهذا التنظيم[٣].

وتكمن أهمية تحديد صلاحيات ومهام هيئة التحقيق الخاصة في ما سيساعد به هذا الأمر للتعرّف أكثر على خصائصها تمهيداً للوصول إلى تحديدٍ دقيق لطبيعتها القانونية ولطبيعة قراراتها؛ لذا سيتم البحث بداية في صلاحيات هيئة التحقيق الخاصة (**المبحث الأول**) وفي القرارات التي تتخذها (**المبحث الثاني**).

---

[١] كلمة رئيس هيئة التحقيق الخاصة رياض سلامة، التقرير السنوي الصادر عن هيئة التحقيق الخاصة لعام ٢٠٠٩، ص ٢.

[٢] خلال العام ٢٠١٣، أصدرت مجموعة FATF توجيهات وإطار عام لتقييم (لتقويم) مخاطر تبييض الأموال وتمويل الإرهاب على مستوى الوطن، فاستندت إليه هيئة التحقيق الخاصة لوضع خطة عمل لمشروع تقييم (تقويم) المخاطر على مستوى لبنان؛ كلمة رئيس الهيئة، التقرير السنوي الصادر عن الهيئة لعام ٢٠١٣، ص ٢.

[٣] محمد البعاصيري، أمين السرّ السابق لهيئة التحقيق الخاصة والنائب الثالث لحاكم مصرف لبنان حالياً؛ منتدى "مكافحة تبييض الأموال بين المتطلبات القانونية وإجراءات التدقيق"؛ المنعقد بتاريخ ٢٠١١٥/٥/٤، في مركز "بيال" للمؤتمرات؛ وارد في جريدة السفير، تاريخ ٢٠١٥/٥/٥، ص ٥.

المبحث الأول: صلاحيات هيئة التحقيق الخاصة:

لقد أناط القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨،بهذه الهيئة القيام بمهام عديدة **منها** ما يتعلّق بتشكيلها و**منها** ما يتعلّق بسير عملها في مكافحة تبييض الأموال و**أخرى** في مجال تنظيم القطاع المصرفي، كما قد منح أعضاءها والعاملين لديها والمنتدبين من قبلها الحصانة؛ وتتلّخص هذه المهام بالآتي:

أولا: صلاحيات الهيئة المتعلّقة بتشكيلها :

١) تضع نظاماً لسير عملها وآخر للمستخدمين التابعين لها:

خوّل القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ في البند ٧ من المادة ٦ هيئة التحقيق الخاصة بأن تضع في خلال شهر من تاريخ صدوره **نظاماً** لسير عملها و**نظاماً** للمستخدمين التابعين لها والمتعاقدين معها، وقد قامت الهيئة بوضعهما في المدة المحددة إلاّ أنها لم تقم بنشرهما معتبرةً إيّاهما متمتعين بالسرية[١]،فهل المقصود في هذه الحالة "السرية المصرفية"؟وفي حال الإيجاب، فإلى أي مدى يمكن تطبيق هذه السرية أو بتعبيرٍ آخر ما هي الأمور التي تشملها؟
وبالرجوع إلى قانون سرية المصارف فإنه وفقاً للمادة ٢ منه فإن:"... مديري ومستخدمي المصارف...ملزمون بكتمان السر إطلاقاً لمصلحة زبائن هذه المصارف ولا يجوز لهم إفشاء ما يعرفونه عن أسماء الزبائن وأموالهم والأمور المتعلقة بهم..."؛ وهذا يعني أن هذه الأمور وحدها تتمتَّع بالسرية المصرفية كونها متعلّقة **بزبون المصرف**، فأي سريةٍ هي، إذاً، تلك التي يتمتع بها نظام مستخدمي هيئة التحقيق الخاصة والمتعاقدين معها؟!!؛ هذا من جهة.
ومن جهةٍ أخرى، وبالعودة إلى الموضوع الأساسي المتعلّق بصلاحية الهيئة في وضع نظام لسير عملها وآخر لمستخدميها، فقد علّق أحد النواب أثناء المناقشات النيابية على هذا الأمر بالقول: "...هذه الهيئة مخالفة لأحكام المادة /١٢/ من الدستور والتي تقول: بأنه يجب على الحكومة وضع قانون عام للموظفين..."[٢]، وتنص المادة ١٢ المذكورة على أنه: "لكل لبناني الحق في

---

[١] هشام حمزة، مدير وحدة المدققين والمحققين لدى هيئة التحقيق الخاصة، مقابلة أجريتها معه وذلك في يوم الجمعة الموافق ٢٠١١/٢/٧؛ وسامي منصور، القاضي المعين لدى هيئة التحقيق الخاصة، مقابلة أخرى أجريتها معه يوم الثلاثاء الموافق ٢٠١١/٤/٥؛ بينما يرى القاضي شبيب مقلّد، القاضي العضو لدى الهيئة سابقاً، بأن هذه الآراء هي آراء خاصة ولا تعبّر بالضرورة عن موقف هيئة التحقيق الخاصة...، مقابلة أجريتها معه يوم الأثنين، الموافق ٢٠١٤/١١/١٠.

[٢] النائب نقولا فتوش، **محاضر مجلس النواب،** الكتاب الثاني، محضر الجلسة الثالثة تاريخ ٢٠٠١/٤/١٠، مرجع سابق، ص ٧١١.

تولي الوظائف العامة... وسيوضع نظام خاص يضمن حقوق الموظفين في الدوائر التي ينتمون إليها."[١].

وهذا يعني أنه أثناء المناقشات النيابية جرى اعتبار موظفي هيئة التحقيق الخاصة موظفون عامون كون مجلس الوزراء هو من وضع نظاماً لموظفي القطاع العام في لبنان وذلك بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢[٢]، وإلاّ لما كان هناك حاجة حتى للإشارة إلى هذا الأمر، بيد أنه مع ذلك لم يتم الأخذ بهذا التعليق أو الاعتراض وبقي الوضع على حاله بأن تقوم الهيئة بوضع هذه الأنظمة. وهناك من قال بأن النظام الداخلي للهيئة هو نفسه النظام الداخلي لمصرف لبنان والذي هو سريّ وليس معدًّا لإطلاع الجمهور[٣].

ولابد من الإشارة هنا إلى أن نص البند ٧ من المادة ٦ المذكور يذكرنا بنص الفقرة –أ– من المادة ١٠ من "النظام العام للمؤسسات العامة"[٤] بحيث أورد أن مجلس إدارة المؤسسة العامة يقرّ بصورة خاصة نظام المستخدمين،ملاك المصلحة وشروط التعيين وسلسلة الفئات والرتب والرواتب، نظام الأجراء، النظام الداخلي، وهو ما قامت به هيئة التحقيق الخاصة فيما يتعلّق بنظامها الداخلي ونظام المستخدمين التابعين لها والمتعاقدين معها، وبذلك نعود للقول بأن هذا الأمر يشكِّل تشابهاً جديداً فيما بين هيئة التحقيق الخاصة والمؤسسة العامة[٥].

٢) إنشاء الإجهزة الخاصة بها:

أنشأت هيئة التحقيق الخاصة **أمانة للسرّ** تشكّل **الجهاز التنفيذي** لها، وهي تتألف من[٦] :

- أمين السرّ.
- وحدة المدققين والمحققين[١].

---

[١] كما تجدر الإشارة إلى البند ٣ من المادة ٦٥ منه نص على أن: "تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء... ومن الصلاحيات التي يمارسها: ... ٣– تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون."

[٢] المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢؛ الجريدة الرسمية العدد ٢٧ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٦، ص ٥٠٨؛ وسنعود لاحقاً لتحديد مفهوم الموظف العام.

[٣] ملحم الكك، المستشار القانوني لهيئة القضايا في مصرف لبنان؛ مقابلة أجريتها معه في مركز مصرف لبنان، يوم السبت الموافق ٢٠١١/١/١٥، في حين يرى القاضي شبيب مقلّد، أن هذا الرأي هو رأي خاص وقد لا يعبّر بالضرورة عن موقف الهيئة، مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق.

[٤] الموضوع بموجب المرسوم رقم ٤٥١٧ الصادر بتاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣؛ الجريدة الرسمية العدد ١٠٠، تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٤، ص ٣.

[٥] سنقوم ببحث التشابه فيما بين هيئة التحقيق الخاصة والمؤسسة العامة بإسهاب في **(القسم الثاني)**.

[٦] التقرير السنوي الصادر عن هيئة التحقيق الخاصة لعام ٢٠٠٩، ص ١٧.

- وحدة التحقق من الإجراءات[٢].
- الوحدة الإدارية لجمع المعلومات المالية[٣].
- وحدة المعلوماتية والأمان.

ويتفرّغ أمين السرّ للأعمال التي تكلِّفه بها الهيئة، وتتلخص هذه الأعمال بالمهام التي أُنيطت به بموجب **قرار الهيئة** تاريخ ٢٠٠١/٧/٤، والمعدّل بقرارها تاريخ ٢٠٠٣/٩/٤[٤]، ومنها[٥]:

- الإشراف المباشر على وحدات الهيئة.
- استلام، إما مباشرةً أو عن طريق رئيس الهيئة، جميع الإبلاغات حول العمليات التي تثير الشك حول إمكانية حصول عمليات تبييض أموال.
- رفع التقارير، التي تعدّها الوحدات المعنية بخصوص المهمات الموكلة إليها، إلى الهيئة وإبداء رأي تحليلي بشأنها.
- متابعة **تنفيذ قرارات** الهيئة بواسطة الوحدات المختصة **وتبليغ قراراتها** للجهات المختصة.
- متابعة القوانين والأنظمة المحلية والأجنبية ورفع التوصية للهيئة باقتراح تعديل تلك المعمول بها في لبنان لتفعيل مكافحة جرائم تبييض الأموال، ويقوم في هذه الحالة رئيس الهيئة برفع الاقتراح لوزير المال الذي بدوره يعرضه على مجلس الوزراء[٦]. كما يقوم أمين السرّ برفع التوصيات إلى الهيئة أيضاً في ما يتعلّق بتعديل إجراءات مراقبة العمليات المالية والمصرفية لمكافحة هذه الجريمة[٧].

---

[١] تقوم هذه الوحدة بالتدقيق، بناءً على تكليف الهيئة، في الحسابات المصرفية الوارد بشأنها إبلاغات وفي أية حسابات يشتبه بأنها تخفي تبييض أموال، وتقوم بجمع الأدلة حول العمليات التي قد تشكل جرائم تبييض أموال.

[٢] تقوم هذه الوحدة بالتحقق والتدقيق، بناءً على تكليف الهيئة، من قيام المصارف والمؤسسات المالية وسائر المؤسسات المعنية، من تنفيذ الموجبات الملقاة على عاتقهم سواء بموجب القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ أم بموجب نظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية أو بموجب إعلامات الهيئة أو التعاميم الصادرة عن مصرف لبنان والمتعلّقة بمكافحة تبييض الأموال.

[٣] تقوم الوحدة الإدارية المذكورة بتجميع المعلومات من مختلف المصادر بالنسبة للعمليات التي تثير الشك حول إمكانية حصول تبييض أموال، وتقوم بحفظ وتوثيق المعلومات كافة، المتعلّقة بنتائج التحقيقات وأسماء الأشخاص المتورطين في العمليات المشبوهة والأحكام الصادرة بحق الذين ارتكبوا هذه الجرائم، في بنك المعلومات الذي أنشأته لهذه الغاية؛ سنعود لمناقشة ما يتعلّق بهذه الوحدة بعد الحديث عن أمين السرّ.

[٤] التقرير السنوي الصادر عن هيئة التحقيق الخاصة، مرجع سابق، ص ١٧.

[٥] سنذكر فقط مهام أمين السرّ التي تشبه مهام المدير العام أو المدير في المؤسسة العامة.

[٦] هشام حمزة، مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق.

[٧] تجدر الإشارة إلى أنه تمّ إلغاء نظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية، والمرفق بالقرار الأساسي الصادر عن مصرف لبنان تحت الرقم ٧٨١٨ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٨، بموجب القرار الوسيط الرقم ١٠٦٢٢ الصادر عن=

- متابعة الشؤون الإدارية لموظفي الهيئة والإشراف على نفقات الهيئة والتدقيق فيها بواسطة من ينتدبه لهذه الغاية.

٣) تعيين الجهاز المركزي (الوحدة الإدارية لجمع المعلومات المالية) :

نصت المادة العاشرة من القانون الرقم ٣١٨ على أن هيئة التحقيق الخاصة **تعيّن جهازاً مركزياً** يسمى "الوحدة الإدارية لجمع المعلومات المالية" يكون، كما ذكرنا سابقاً، المرجع الصالح والمركز الرسمي لرصد وجمع المعلومات المتعلقة بجرائم تبييض الأموال وحفظها وتبادلها مع نظيراتها من الأجهزة الأجنبية، وعلى الوحدة المذكورة إعلام الهيئة بشكلٍ دوري بالمعلومات المتوافرة لديها عن تلك جرائم.

ويرى البعض[1] أن إيجاد هذا الجهاز قد سمح بمواكبة المستجدات والأساليب المبتكرة في مجال تبييض الأموال وبانتقال الخبرات والمعرفة على المستوى المحلي والخارجي تعزيزاً للتعاون في سبيل مكافحتها؛ إلاّ أن الأمر –ورغم حسناته– لا يخلو من بعض الثغرات، فالمهام التي كُلِّفت بها هذه الوحدة والتي هي تجميع المعلومات من مختلف المصادر، وإحالتها إلى الجهات المعنية بواسطة أمين السرّ **بعد موافقة الهيئة**؛ يتم تصنيفها وفقاً لمصدرها[2] :

- معلومات مستقاة من المؤسسات الخاضعة لقانون سرية المصارف والتي **لا يمكن تزويد الجهات القضائية** أو الخارجية بها **إلاّ بعد موافقة الهيئة.**
- معلومات مستقاة من المؤسسات غير الخاضعة لقانون سرية المصارف والتي يمكن إعطاؤها للمراجع التي تطلبها **بناء لإجراءات تحددها الهيئة.**

قد يكون من المنطق الحديث على عدم تزويد أي جهةٍ خارجية بالمعلومات المذكورة طالما أن هيئة التحقيق الخاصة لم توافق بعد على ذلك، بيد أنه لابد من التعليق على مساواة الجهات الخارجية المذكورة بالجهات القضائية اللبنانية، فإنه باعتماد هذه النظرة نستطيع القول وبكل وضوح بأنه ما من شيءٍ يمنع الوحدة الإدارية من الامتناع عن تزويد السلطة القضائية بالمعلومات التي قد تكون خطيرة إلى حدّ أنها تمسّ الأمن الوطني، كتبييض الأموال الناتج عن الإرهاب أو عن تمويله مثلاً.

ففي هذه الحالة نكون فعلياً أمام الوضع التالي: الوحدة الإدارية المنشأة من قبل الهيئة استناداً لقانون ٢٠٠١/٣١٨، تتلّقى معلومات من المؤسسات الخاضعة للسرية المصرفية، فتمتنع عن

المصرف المذكور بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٣٠؛ الجريدة الرسمية العدد ٣، تاريخ ٢٠١١/١/٢٠، ص ٢١٧، والمعدّل أخيراً بالقرار الرقم ١١٨٥٠، تاريخ ٢٠١٤/٩/١١؛ الجريدة الرسمية العدد ٤٠، تاريخ ٢٠١٤/٩/٢٥، ص٣٨٠٦.

[1] منى الأشقر جبّور ومحمود جبّور، **تبييض الأموال والإرهاب**، مرجع سابق، ص ٦٥.

[2] التقرير السنوي الصادر عن هيئة التحقيق الخاصة، مرجع سابق، ص٢٠.

تزويد السلطة القضائية بها، وإن طُلب منها ذلك، لحين موافقة هيئة التحقيق الخاصة؛ هذه الهيئة الأخيرة، التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلّة، هي التي ستوافق أم لا على تزويد السلطة القضائية، وبتعبيرٍ آخر على تزويد الدولة، بالمعلومات المذكورة (كون القضاء لا يتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، كما سنشرح لاحقاً)، فعلى الدولة إذاً، بكل أجهزتها القضائية والأمنية، أن تنتظر موافقة الهيئة المذكورة للحصول على معلومات قد تمس أمن الوطن والمواطنين!![١]

وقد يبرِّر هذا الأمر أن هيئة التحقيق الخاصة، كما سبق وأشرنا، هي صاحبة الصلاحية الحصرية في تقرير رفع أو عدم رفع السرية المصرفية لصالح المراجع القضائية المختصة مستندةً بذلك لأدلة ووقائع كافية لاتخاذ القرار الملائم؛ فقد تجد الهيئة مثلاً وبعد إجرائها للتحقيقات اللازمة بأن العمليات التي كانت مشبوهة لا تخفي تبييض أموال فتقرِّر تحرير الحساب المجمّد، وهي بذلك تقرّر ولو ضمنياً وجود أو انتفاء وجود عناصر جرم تبييض الأموال، الأمر الذي سيُثير مسألة تنازع الاختصاص فيما بين الهيئة والسلطة القضائية[٢].

وبالفعل، حصل ذلك عندما أصدر قاضي التحقيق في بيروت قراراً قضى فيه بقبول الدفع بانتفاء صلاحيته للنظر بجرم تبييض الأموال، وأن يصار، عند إصداره للقرار النهائي بأساس الدعوى، إلى إيداع صورة عن الأوراق جانب الهيئة المصرفية العليا لدى مصرف لبنان للاطلاع وإجراء المقتضى.

وقد جرى استئناف قرار قاضي التحقيق في بيروت أمام الهيئة الاتهامية في بيروت التي فسخت القرار وقضت[٣] بأن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، أَوْلى هيئة التحقيق الخاصة المنشأة لدى مصرف لبنان صلاحية التحقيق في قضايا تبييض الأموال وحصر بها حق تقرير رفع السرية المصرفية عن الحسابات المستخدمة لهذه الغايات إلاّ أنه ليس هناك في نص القانون المذكور ما

---

[١] "الوحدة الإدارية لا تعطي أية معلومات دون قرار من الهيئة، إذ أن اختصاص الهيئة محصور في مسألة تبييض الأموال ولا شأن لها في أي أمرٍ آخر، والهيئة تعطي المعلومات للجهات الخارجية المماثلة لها فقط أي لهيئات التحقيق في جرائم تبييض الأموال"؛ القاضي شبيب مقلّد، مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق.

[٢] بينما يرى القاضي شبيب مقلّد أنه " ليس هناك تنازع اختصاص فيما بين هيئة التحقيق الخاصة وأي هيئةٍ أخرى، إذ لا مجال للملاحقة بجرم تبييض الأموال إلاّ بعد أن تكون الهيئة قد قرّرت رفع السريّة والتجميد.."؛ المرجع السابق.

[٣] الهيئة الاتهامية في بيروت، القرار الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١١/١٣، بنك المدينة ش.م.ل/ ج.ج ورفاقه؛ **العدل**، ٢٠٠٩، عدد ٢، ص ٨٨٣.

يفرض لتحريك الدعوى العامة إجراء تحقيق الهيئة، كما ليس لهذه الأخيرة سلطة الادعاء أو الملاحقة، وأورد قرار الهيئة الاتهامية ما يلي:

"... أن التحقيق الذي تجريه الهيئة[1] قد يكون شرطاً لازماً لإثبات عمليات تبييض الأموال لكنه ليس شرطاً للملاحقة وتحريك دعوى الحق العام؛ وبالتالي يبقى أمر الإدعاء بالجرم وملاحقة مرتكبيه خاضعاً للقواعد الإجرائية الجزائية المطبّقة في سائر الجرائم".

"حيث يبقى لقاضي التحقيق الواضع يده على الدعوى إذا وجد ضرورة إحالة الأوراق أثناء السير بالشكوى إلى جانب "هيئة التحقيق الخاصة" لمكافحة تبييض الأموال لا أمام "الهيئة المصرفية العليا" كما جاء في القرار المستأنف، لأجل إجراء التحقيقات اللازمة في القضية إذا استلزم الأمر، والتي يكون من ضمنها الكشف على الحسابات المصرفية، التي تدخل ضمن صلاحية الهيئة المذكورة، وينتظر نتيجة هذه التحقيقات".

"وحيث تأسيساً على ما تقدم، يكون القرار المستأنف بتقريره انتفاء صلاحيته للنظر في جرم تبييض الأموال مخالفاً لأحكام المادة ٦٧ أ.م.ج. واقعاً في غير محله القانوني السليم ومستوجباً والحال ما ذُكر الفسخ".

انطلاقاً من الاجتهاد المذكور نستنتج بأن القضاء ينظر إلى تحقيقات الهيئة بكونها من الأمور "المكمِّلة" للتحقيقات التي يُجريها بدوره وليست من الأمور الأساسية التي يتوقّف السير بالدعوى على إتمامها[2]، حتى ولو بقيت ضمن إطار الأمور "الضرورية" التي يتم اللجوء إليها "إذا استلزم الأمر" من أجل إجراء ما لا يكون باستطاعة القضاء القيام به كالكشف عن الحسابات المصرفية في حالة النظر بجرم تبييض الأموال، والذي لم يعد بإمكانه القيام به استناداً إلى المادة ١٦ من القانون الرقم ٣١٨، التي اعتبرت أنه فور نفاذ هذا القانون فإنه "**لا يُعتد**"[3] بجميع الأحكام

---

[1] والمقصود هنا هي هيئة التحقيق الخاصة.

[2] "حيث أن **لا تعارض بين صلاحية هيئة التحقيق الخاصة مع صلاحية قضاء التحقيق** لإجراء التحقيقات القضائية التي يثيرها الإدعاء العام أو الإخبار أو الشكوى،

وحيث أن **دور** هيئة التحقيق الخاصة هو **مساعدة قضاء التحقيق** على اكتشاف الأدلة وإجراء التحقيقات...

وحيث أن **تحقيقات هيئة التحقيق الخاصة في مصرف لبنان هي تحقيقات مساعدة وليست تحقيقات بديلة (عن تحقيقات) التحقيقات قضاء التحقيق** الذي يبقى الأساس في هذا النوع من الدعاوى."؛ تمييز، الغرفة الثالثة الناظرة بالقضايا الجزائية، القرار رقم ٤٢، تاريخ ٢٠١٠/٢/١٧؛ **مجموعة كاسندر الإلكترونية**، إيدريل.

[3] اقترح أحد النواب أثناء المناقشات النيابية أن يتم تبديل كلمة "**لا يُعتدّ**" بعبارة "**تعتبر لاغية** فور نفاذ هذا القانون..." إلاّ أن هذا الاقتراح سقط أثناء التصويت، ولعلّه من المنطق التعليق على هذا الأمر، إذ أن "عدم الأخذ أو الاعتداد" بالنصوص التي تخالف أو لا تأتلف مع القانون الرقم ٣١٨، لا يعني مطلقاً الإلغاء الكليّ لها بل يعني أنه ليس من الممكن الأخذ بها في الحالتين المذكورتين، وأن إرادة المشترع اتجهت بالتالي نحو جعلها قابلة للتطبيق في حالاتٍ أخرى قد لا تكون فيها هذه النصوص متعارضة أو غير مؤتلفة معه.

المخالفة أو التي لا تأتلف مع مضمونه ولاسيما تلك الواردة في قانون سريّة المصارف تاريخ ١٩٥٦/٩/٣.

غير أن القاضي شبيب مقلّد يرى بأن قاضي التحقيق والهيئة الاتهامية كلاهما أخطأ في القرارين المذكورين، فالأول أخطأ بالقول بعدم اختصاصه كون المسألة المطروحة ليست مسألة اختصاصه أو عدم اختصاصه للنظر بجرم تبييض الأموال بل هي تتعلّق بما إذا كانت تحقيقات الهيئة هي شرط لازم للملاحقة أم لا؛ والهيئة الاتهامية أخطأت بدورها عندما اعتبرت بأنه هناك إمكانية للملاحقة بجرم تبييض الأموال دون قرارٍ مسبق من هيئة التحقيق الخاصة، إذ أن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ قد فرض صدور قرار عن الهيئة قبل الملاحقة بالجرم، فتحقيقاتها إذاً هي من الأمور الأساسية أو الضرورية للسير بالدعوى العامة، ولا مجال بالتالي للقول بوجود تنازع اختصاص مع أي هيئة أخرى كونه ليس هناك مجال أصلاً للملاحقة بجرم تبييض الأموال إلاّ بعد أن تكون الهيئة قد قررّت رفع السرية والتجميد[١].

وقد استقّر الاجتهاد على أن صدور القانون الرقم 318/2001، ليس من شأنه حجب صلاحية القضاء للنظر بالجرم في حال إدعاء المتضرر، ما يعني بتعبيرٍ آخر بأن الملاحقة بجرم تبييض الأموال لا تتوقف على صدور القرار عن هيئة التحقيق الخاصة بحيث أنه ليس لقرارها أي تأثيرٍ على سير الدعوى العامة:

"حيث انه خلافاً لما يدلي به المميز **فإنه ليس من شأن الصلاحيات المعطاة للهيئة المذكورة(هيئة التحقيق الخاصة) بموجب المادة السادسة من القانون 318/2001 ان تحجب الصلاحية العائدة للقضاء في تحريك الدعوى العامة سواء بموجب الشكوى المباشرة التي يقدمها المتضرر من الجرم ويتخذ فيها صفة الادعاء الشخصي ام بموجب ادعاء النيابة العامة**. فلا تكون الهيئة الاتهامية التي اعتبرت ان الحق العام قد تحرك تلقائياً بموجب شكوى المدعي التي اتخذ فيها صفة الادعاء الشخصي **وعدم تأثير قرار هيئة التحقيق الخاصة على سير الدعوى العامة**، قد اخطأت في تطبيق القانون رقم 318/2001 ... "[٢]

و"حيث ان...**هيئة التحقيق الخاصة لم يولها القانون صلاحية الملاحقة بل اجراء التحقيقات من اجل اتخاذ التدابير المصرفية اللازمة دون ان يعطها القانون ما يجعلها تحل محل القضاء الجزائي**،

---

[١] القاضي شبيب مقلّد، مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق.

[٢] تمييز، الغرفة الناظرة بالقضايا الجزائية، (الرئيس الياس الخوري والمستشاران تريز علاوي ونبيل صاري)، القرار رقم 32، تاريخ 4/2/2009، حمية /بنك الاعتماد المتحد ش.م.ل والحق العام، البوابة الالكترونية للمنشورات الحقوقية صادر، وأيضاً: مجموعة كاسندر الإلكترونية، إيدرال.

"حيث ان **ما اعطي لهيئة التحقيق الخاصة لا يمنع كل متضرر من جريمة من استعمال حقوقه** المنصوص عنها في القانون **لجهة تقديم الدعاوى المتعلقة بحقوقه بوجه كل من يضر بها** ويكون ما قررته الهيئة الاتهامية صراحة أو ضمناً بهذا الخصوص واقعاً موقعه(القانوني)"[١].

ثانياً: صلاحيات الهيئة المتعلّقة بسير عملها في مجال مكافحة تبييض الأموال :

١) تلقّي الإبلاغ بالاشتباه بوجود عملية تبييض أموال:

تتلقى الإبلاغ، بشخص حاكم مصرف لبنان بصفته رئيساً لها، من الجهات التي حددها القانون الرقم ٣١٨ وهي:

- المصارف والمؤسسات المالية الخاضعة لقانون سرّية المصارف [٢].
- المؤسسات المالية غير الخاضعة لقانون سرية المصارف [٣].

(تجدر الإشارة إلى أن البند الأول من المادة السابعة من القانون ٣١٨، قد فرض على المصارف والمؤسسات المذكورة في البندين الأول والثاني **الإبلاغ فوراً** إلى "الهيئة" عن تفاصيل العمليات التي يشتبهون بأنها تخفي تبييض أموال).

- المراقبين العاملين لدى لجنة الرقابة على المصارف بواسطة رئيس اللجنة.
- السلطات الرسمية اللبنانية والأجنبية.

ويتسم الإبلاغ المذكور والمستندات المقدّمة للهيئة من أجل هذه الغاية ومستندات التحقيق وإجراءاته في شتى مراحلها بالسرية المطلقة، طبقاً للمادة ١١ من القانون الرقم ٣١٨ المشار إليه أعلاه، باستثناء قرار الهيئة بالموافقة على رفع السرية المصرفية [٤].

---

[١] تمييز، الغرفة الناظرة بالقضايا الجزائية، (الرئيس عفيف شمس الدين والمستشاران محمد مكي والياس الخوري)، القرار رقم ٢١٨، تاريخ 6/6/2007، ، احمد /ابو عياش، المرجع أعلاه.

[٢] المؤسسات الخاضعة للسرية المصرفية حددتها المادة الأولى من قانون سرية المصارف ١٩٥٦/٩/٣، بـ : المصارف المؤسسة على شكل شركة مغفلة والمصارف التي لها فروع لشركات أجنبية، شرط أن تحصل هذه المصارف اللبنانية والأجبية على موافقة خاصة يعطيها وزير المالية.

[٣] يقصد بالمؤسسات غير الخاضعة لسرية المصارف مثل : مؤسسات الصرافة، الشركات التي تتعاطى الوساطة المالية، شركات التأمين... وغيرها والتي حددتها المادة الرابعة من القانون ٣١٨/ ٢٠٠١.

[٤] تجدر الإشارة إلى أن المادة ١٣ من القانون المذكور، قد نصّت على معاقبة مَن يخالف موجب الإبلاغ المفروض بموجب المادة ٧ أو مَن يخالف موجب السرية المطلقة المنصوص عنه في المادة ١١، بالحبس من شهرين إلى سنة وبغرامة حدّها الأقصى ١٠ ملايين ليرة لبنانية أو بإحدى هاتين العقوبتين.

٢) التحقيق في العمليات المصرفية المشبوهة وتقرير مدى جدّية الأدلة والقرائن:

المهمة الأساسية لهيئة التحقيق الخاصة والتي أُنشئت لأجلها تكمن، وفقاً للمادة السادسة من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، في إجراء التحقيقات في العمليات التي يُشتبه بأنها تخفي تبييض أموال وتقرير مدى جدّية الأدلة والقرائن على ارتكاب هذه الجرائم أو إحداها والمنصوص عنها في المادة الأولى من قانون مكافحة تبييض الأموال رقم ٢٠٠١/٣١٨[١].

وهي تقوم بهذه التحقيقات، وفقاً للبند الثاني من المادة الثامنة منه، إما مباشرةً أو بواسطة مَن تنتدبه من أعضائها أو المسؤولين المعنيين لديها أو بواسطة أمين السر لديها أو مَن تعينه من بين مفوضي المراقبة، ويقوم كلٌ من هؤلاء بمهامه شرط التقيّد بالسرية، إذ أنه يطلع على الحسابات المصرفية كافةً، ودون أن يعتدّ تجاهه بأحكام قانون سرية المصارف.

٣) مخابرة السلطات اللبنانية والأجنبية كافةً بصورةٍ مباشرة :

لرئيس الهيئة أو من ينتدبه من أعضائها، بناء على المادة التاسعة من القانون الرقم ٣١٨، **مباشرة مخابرة** السلطات اللبنانية أو الأجنبية كافة (القضائية – الإدارية – المالية والأمنية) بغية

---

[١] نصّت المادة الأولى من القانون رقم ٣١٨/ ٢٠٠١، والمعدّلة وفقاً للقانون رقم ٥٤٧ تاريخ ٢٠/ ١٠/ ٢٠٠٣، على ما يلي:

" يقصد بالأموال غير المشروعة، بمفهوم هذا القانون، الأموال كافة الناتجة من ارتكاب إحدى الجرائم الآتية:

١. زراعة المخدرات أو تصنيعها أو الاتجار بها.
٢. الأفعال التي تقدم عليها جمعيات الأشرار المنصوص عليها في المادتين ٣٣٥ و٣٣٦ من قانون العقوبات والمعتبرة دولياً جرائم منظمة.
٣. جرائم الإرهاب المنصوص عليها في المواد ٣١٤ و٣١٥ و٣١٦ من قانون العقوبات.
٤. تمويل أو المساهمة بتمويل الإرهاب أو الأعمال الإرهابية أو المنظمات الإرهابية بحسب مفهوم الإرهاب كما هو منصوص عليه في قانون العقوبات اللبناني.
٥. الإتجار غير المشروع بالأسلحة.
٦. جرائم سرقة أو اختلاس الأموال العامة أو الخاصة أو الاستيلاء عليها بوسائل احتيالية أو بالتزوير أو بإساءة الأمانة الواقعة على المصارف والمؤسسات المالية والمؤسسات المعددة في المادة ٤ من هذا القانون أو في نطاق عملها.
٧. تزوير العملة وبطاقات الائتمان والدفع والايفاء أو الأسناد العامة أو الأسناد التجارية بما فيها الشيكات."

وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم ٣٢/ ٢٠٠٨، الصادر بتاريخ ١٦/ ١٠/ ٢٠٠٨؛ (الجريدة الرسمية العدد ٤٣، تاريخ ٢٠/١٠/٢٠٠٨)، قد وسّع صلاحية هيئة التحقيق الخاصة، بمادةٍ وحيدة، بحيث حصر بالهيئة صلاحية تجميد ورفع السرّية المصرفية عن الحسابات المصرفية وذلك تطبيقاً للاتفاقات والقوانين المرعية الإجراء المتعلقة **بمكافحة الفساد** لاسيما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

طلب معلومات أو الاطلاع على تفاصيل التحقيقات التي تكون قد أجرتها حول الأمور المرتبطة أو المتصلة بتحقيقات تجريها "الهيئة". **وعلى** السلطات اللبنانية المعنية أن تستجيب لطلب المعلومات فوراً.

وبالعودة إلى المناقشات النيابية المتعلقة بهذه المادة نجد أن بعض النواب عارضوا نص الفقرة الأخيرة منها بالقول: "وكأن هناك **فعل أمر...وعلى السلطات اللبنانية أن تستجيب فوراً** ... أصبح لها صفة أكثر بكثير من اللزوم" [١]، فكان التبرير باعتبار أنه "**أصبحت لها صفة قضائية**"[٢].

تجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري، وهو قاضي المنازعات الإدارية، لا يحق له أن يعطي أوامر للإدارة بالقيام بعملٍ معين أو بالامتناع عن القيام به وذلك عملاً بمبدأ "فصل السلطات"، واستناداً للمادة ٩١ من نظام مجلس شورى الدولة التي نصت على أن:"يقتصر القرار (قرار المجلس) على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع الدعوى التي يبت فيها. ولا يحق لمجلس شورى الدولة أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من مقررات."؛ فإن كان القضاء لا يستطيع فرض أي أمرٍ على الإدارة فكيف سيكون ذلك لهيئة التحقيق الخاصة وخاصةً إن كانت تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلّة؟

من الممكن تبرير فرض "الاستجابة **الفورية**" لما تستغرقه عادةً إجراءات منح مثل هذه المعلومات من وقت، خاصةً إن كانت تتعلق بتحقيقاتٍ معينة كالتحقيقات التي تجريها السلطات القضائية، هذا الوقت الذي قد يكون طويلاً نسبياً مقارنةً مع الوقت القصير المتاح لهيئة التحقيق الخاصة لتصدر قرارها النهائي خلاله وإلاّ اعتُبر الحساب محرراً حكماً.

بيد أن هذا الأمر لا يمكن تبريره مطلقاً بـ"الصفة القضائية" التي مُنحت للهيئة، وذلك على عكس ما أشار إليه بعض النواب إذ إن كان ليس للقضاء، بقسمَيه العدلي والإداري، سلطة فرض أمرٍ معين على الإدارة عملاً بمبدأ فصل السلطات، كما أشرنا أعلاه، فكيف سيكون ذلك لهيئةٍ مُنحت "الصفة القضائية"؟

كما أن عبارة "**على** السلطات اللبنانية..أن تستجيب ..."، تدل على أن هذه القاعدة القانونية هي من القواعد القانونية الوجوبية وبالتالي فإن هذه السلطات تكون في وضع **اختصاصٍ مقيّد**[٣] Compétence Liée أي أنها ملزمة بالاستجابة الفورية لطلب الهيئة بالحصول على المعلومات دون أن يكون لها أي سلطةٍ استنسابية؛ فالهيئة لا تفرض أوامر بل أن الأمر لا

---

[١] النائب نقولا فتوش، **محاضر مجلس النواب**، مرجع سابق، ص ٧٢٩.

[٢] رئيس مجلس النواب الرئيس نبيه برّي، المرجع أعلاه.

[٣] يراجع: محيي الدين القيسي، **القانون الإداري العام**، مرجع سابق، ص ١٦١.

يتعدّى "مجرّدِ الإلزام بتلبية طلبٍ قضائي بالحصول على معلومات بغية التحقيق في جرمٍ جزائي.."[١]. وهذا الأمر يعتبر بنظر البعض "من الشروط الأساسية لإنجاح مهمة هيئة التحقيق الخاصة فمن الضروري تأمين سُبل وصول هذه الأخيرة إلى كل ما تحتاجه من معلومات سواء أكانت مالية أو تجارية أو إدارية أو قضائية. وذلك أن التحقيق الذي تقوم به يتصل بجميع هذه القطاعات أو بعددٍ منها. كذلك يتوقف نجاح الهيئة في عملها، على مدى تعاون جميع القطاعات المعنية بمكافحة تبييض الأموال"[٢].

٤) تقرير رفع السرية المصرفية :

يحصر بالهيئة **حق تقرير رفع السرية المصرفية لصالح المراجع القضائية المختصة** ولصالح الهيئة المصرفية العليا ممثلة بشخص رئيسها وذلك عن الحسابات المفتوحة لدى المصارف أو المؤسسات المالية والتي يُشتبه أنها استخدمت لغاية تبييض الأموال.

وبالعودة إلى المناقشات النيابية نجد أن هذا الأمر – وبالرغم من حسناته– قد لاقى انتقادات بعض النواب[٣]، كما ذكرنا سابقاً، الذين اعتبروا أنه يجب ألاّ تُمنح **هيئة ذات طابع قضائي** الصلاحية الحصرية في تقرير رفع السرية المصرفية **لصالح المراجع القضائية المختصة.**
وتجدر الإشارة إلى ما كنّا قد ذكرناه سابقاً، وعلى عكس ما بيّنته المناقشات النيابية، فإن المادة ١٦ من القانون الرقم ٣١٨ لم تلغِ الأحكام القانونية الأخرى، وخاصةً تلك الواردة في قانون سرية المصارف، بل جعلتها غير صالحةٍ للتطبيق فقط في حال كانت **تخالف أو لا تأتلف** مع مضمون القانون الرقم ٣١٨ بحيث "**لا يعتد**..." بها ولكن ذلك لا يمنع، كما سبق وشرحنا، إمكانية تطبيقها في حالاتٍ أخرى قد لا تكون فيها هذه الأحكام متعارضة أو غير مؤتلفة معه. وهذا يعني بتعبيرٍ آخر أن القضاء الذي لا يصدر عملياً قراراً برفع السرية المصرفية صراحةً بل أنه يطبّق القانون ويتصرّف على أنها مرفوعة في الحالات التي حددها القانون، بقي بإمكانه التصرف على هذا الأساس باعتبار أن القانون هو الذي يحدد حالات رفع السرية المصرفية والقاضي مقيّد بها، في حين أنه أُعطيت لهيئة التحقيق الخاصة خارج هذه الحالات حق رفع السرية عندما تشتبه بوجود جرم تبييض الأموال [٤].

---

[١] القاضي شبيب مقلّد، مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق.

[٢] منى الأشقر جبّور ومحمود جبّور، **تبييض الأموال والإرهاب**، مرجع سابق، ص ٦٦.

[٣] النائب نقولا فتوش، **محاضر مجلس النواب**، مرجع سابق، ص ٧٢٤؛ سنقوم بمناقشة هذا الموضوع بإسهاب في **(القسم الثاني)** من الرسالة.

[٤] القاضي شبيب مقلّد، مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق.

ثالثاً: صلاحيات الهيئة المتعلّقة بسير عملها في مجال تنظيم القطاع المصرفي:

١) إصدار الإعلامات:

تصدر هيئة التحقيق الخاصة **إعلامات** إلى المصارف والمؤسسات المالية الخاضعة للقانون الرقم ٣١٨/ ٢٠٠١، تلزمها من خلال هذه الإعلامات بالقيام ببعض الإجراءات إما لتفادي الوقوع ضحية عملية تبييض أموال أو للإبلاغ فوراً عند أي اشتباه أو شك بوجود عملية تبييض أموال، وقد أصدرت الهيئة ثمانية عشر إعلاماً منذ إنشائها حتى اليوم.

لم ينص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، ولا حتى التعديلات اللاحقة له صراحةً على منح الهيئة صلاحية إصدار مثل هذه الإعلامات، كما لم تأتِ المناقشات النيابية على ذكرها أصلاً.

فيُطرح بالتالي سؤالٌ هام ألا وهو ما هي الطبيعة القانونية لهذه الإعلامات؟ هل تعتبر قراراتٌ إدارية أُسوةً بالتعاميم الإدارية Administrative Circulars أم أنها قرارات قضائية؟ ومن أين استمدّت هيئة التحقيق الخاصة هذه الصلاحية؟

فلو افترضنا أن الهيئة أصدرت إعلاماً موجّهاً إلى المصارف، ووجد أحد المصارف (والذي يكون ملزماً بتنفيذه كباقي المصارف) بأن الإعلام المذكور يخالف القانون مثلاً، فهل بإمكانه الطعن به؟ ووفق أية آليةٍ، كونه قرار قضائي فتكون المراجعة بشأنه استئنافاً أو تمييزاً مثلاً؟؟ أو كونه قرار إداري صادرٌ عن هيئةٍ تتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي بإمكان المصرف المذكور الطعن به أمام مجلس شورى الدولة استناداً لمراجعة الإبطال؟ وماذا عن الأشخاص الذين يتضررون من الإجراءات التي تتخذها المصارف تنفيذاً لإعلامات الهيئة؟؟

من البديهي القول بأن مثل هذه الإعلامات لا يمكن اعتبارها قرارات قضائية فهي، من ناحية المعيار الشكلي، لا تصدر عن هيئةٍ قضائية رئيسها قاضٍ أو أن أعضاءها جميعاً هم من القضاة؛ كما أنها، من ناحية المعيار الموضوعي، لا تكون معلّلة ولا تتمتع بحجية القضية المحكمة، كما لا يحتاج تنفيذها إلى اللجوء إلى دائرة التنفيذ مثلاً، إضافةً إلى أنه لا يمر عليها الزمن.. وغيرها من الصفات التي يتمتع بها القرار القضائي.

وبالتالي، إذا ما أمعنا النظر في هذه الإعلامات نجد بأنها على ثلاثة أنواع:

النوع الأول: يشبه التعاميم الإدارية البسيطة[١] بحيث يكتفي بتفسير القوانين والأنظمة المرعية الإجراء دون إضافة أية قاعدة قانونية جديدة، والتعاميم التفسيرية تقتصر على "الإعلام" بمضمون

---

[١] وهي التعاميم غير التنظيمية Les circulaires non réglementaires أو التعاميم التفسيرية Les circulaires interprétatives، تطلق عليها الإدارة إسم تعليمات Instructions أو مذكرات إدارية notes de service، وهي توصيات خطية يعطيها الرؤساء التسلسليون إلى مرؤوسيهم في الإدارات العامة بهدف تقديم تفسير موحد للقوانين والأنظمة التي يجب عليهم تطبيقها؛ يكون المعنيون بها موظفو الإدارات والمؤسسات=

النصوص أو تفسيرها أو شرح مضمونها وبيان كيفية تطبيقها أو على دعوة الموظفين لتقديم معلومات وبيانات حول أمرٍ معيّن، فلا تكون هذه التعاميم بالتالي قابلة للطعن[1]؛ لذلك يُصرّ مجلس الدولة الفرنسي على أن التعاميم المجرّدة من الطابع التنظيمي لا تنطبق عليها الأحكام التنظيمية التي تفرض نشر التعاميم التنظيمية، ولكن في حال عمدت الإدارة إلى نشر التعميم التفسيري فإنه يصبح قابلاً للطعن[2]، لأن إرادة نشره في الجريدة الرسمية تعني أن الإدارة ترغب في ترتيب مفاعيل هذا العمل[3].

ويمكن تصنيف الإعلامات الرقم ١[4]، ٢[5]، ٤[6]، ٥[7]، ٩[8]، ١١[9]، ١٤[10] و١٧[11] ضمن التعاميم البسيطة التي لم تُنشئ قواعد قانونية جديدة وإنما اكتفت بتفسير القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، ونظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية لمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وبيان كيفية أو آلية تطبيقهما؛ غير أن الهيئة عمدت إلى نشر بعض هذه الإعلامات في الجريدة الرسمية، ما يمكن القول معه بأنها أصبحت قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة.

العامة والمصالح المستقلّة الذين يلزمون بتنفيذها بموجب مبدأ الخضوع لأحكام السلطة التسلسلية، وهي من الناحية النظرية لا تؤثر بالتالي على أوضاع المتعاملين مع الإدارة سلباً أو إيجاباً، وإنما من الناحية العملية فقد يضمِّن بعض مسؤولو هذه الإدارات المختلفة مذكراتهم أو توصياتهم الإدارية التفسيرية الموجهة إلى مرؤوسيهم قواعد جديدة تعرّض حقوق المتعاملين مع الإدارة للخطر؛ يراجع: فوزت فرحات، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ٢٠١٢، ص ١٨٥.

[1] مجلس شورى الدولة، القرار الرقم ٦٥١، تاريخ ١٩٩٧/٥/٢١، دياب/الدولة، **م.ق.إ**، ١٩٩٨، ص ٥١٠.

[2] M.Deguergue, Nature et régime juridiques des circulaires ministérielles, AJDA 1991, p.802; وارد في: عصام إسماعيل، **الطبيعة القانونية للقرار الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت–لبنان، ٢٠٠٩، ص ٤٩٨.

[3] C.E, 22 juin 1949, de la Rebertie, Rec, p 295; وارد في: عصام إسماعيل، المرجع أعلاه، ص ٤٩٥.

[4] تاريخ ٢٠٠١/٧/٤، وجّه إلى المؤسسات غير الخاضعة لقانون سرية المصارف؛ الجريدة الرسمية العدد ٣٥، تاريخ ٢٠٠١/٧/١٩، ص ٢٩١٢.

[5] تاريخ ٢٠٠١/٧/٢٠، وجِّه إلى المصارف وسائر المؤسسات الملزمة بالإبلاغ عن عمليات تبييض الأموال؛ الجريدة الرسمية العدد ٣٦، تاريخ ٢٠٠١/٧/٢٦، ص ٢٩٧٢.

[6] تاريخ ٢٠٠٣/٩/١٨، المعدّل بموجب الإعلام الرقم ١٣ تاريخ ٢٠١١/٥/٢٧.

[7] تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٩، المعدّل بموجب الإعلام الرقم ١٢، تاريخ ٢٠١١/٥/٢٧.

[8] تاريخ ٢٠٠٩/١/٢.

[9] تاريخ ٢٠١٠/٢/٢٧.

[10] تاريخ ٢٠١١/٥/٢٧، وجّه إلى مفوضي المراقبة المعينين لدى مؤسسات الصرافة من فئة "أ".

[11] تاريخ ٢٠١٤/٩/١٦، والذي ألغى الإعلامان الرقم ٣ و٦.

النوع الثاني: يشبه التعاميم التنظيمية Les circulaires réglementaires، وهي أنظمة حقيقية آمرة تعمل على إرساء قواعد والتزامات جديدة، فتضع قواعد عامة مجرّدة غير شخصية، تلحق ضرراً وبالتالي فإنها تكون قابلة للطعن عن طريق المراجعة لتجاوز حدّ السلطة[١]. ولكي تعتبر هذه التعاميم صحيحة يجب أن تدخل موضوعاتها في نطاق اختصاص أصحابها المؤهلين قانوناً اتخاذها، بحيث يعمل القاضي الإداري على إبطالها لعدم الاختصاص في حال لم يكن أصحابها يتمتّعون بسلطة تنظيمية عامة[٢].

كالإعلام الرقم ١٠[٣] المعدّل بموجب الإعلام الرقم ١٦، الذي وضع قواعد جديدة بحيث منحت الهيئة بموجبه لنفسها صلاحية وضع بعض الحسابات المصرفية تحت المتابعة والمراقبة (Traceable) وذلك لمدة غير محددة[٤]، الأمر الذي لم ينص عليه مطلقاً القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، كما لم تلحظه التعديلات اللاحقة له، ولا حتى نظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية.

وتستفاد الطبيعة أو الصفة الآمرة في الإعلامين المذكورين من خلال أحكامهما والتعبير الذي استعملته الهيئة في كليهما بأنه "**على** المصارف كافةً..."، في حين أن هذه الصفة الآمرة لم تتوفر في إعلاماتها الأخرى والتي اكتفت فيها الهيئة بالطلب بحيث أوردت "**يُطلب** من المصارف والمؤسسات المالية..."؛ ويكون توفر هذه الطبيعة الآمرة غير التفسيرية في التعميم الإداري شرطاً كافياً لجعله قابلاً لمراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة[٥].

ويمكن وضع الإعلام الرقم ١٨[٦] أيضاً ضمن هذا الإطار، إذ طلبت الهيئة بموجبه من المصارف والمؤسسات المالية "**على مسؤوليتها**" إعلام الهيئة عن القروض الممنوحة لأي من الأشخاص الذين سبق وصدرت بحقهم قرارات تقضي بتجميد حساباتهم أو بوضعها تحت المراقبة (Traceable)، الأمر الذي لم يلحظه سابقاً أي نص.

---

[١] يراجع: عصام إسماعيل، المرجع السابق، ص ٥٠١.

[٢] يراجع: فوزت فرحات، مرجع سابق، ص ١٨٩.

[٣] الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٩؛ موجه الى المصارف بشأن الحسابات الموضوعة تحت المتابعة والمراقبة بقرار من هيئة التحقيق الخاصة؛ الجريدة الرسمية العدد ٣٤، تاريخ ٢٠٠٩/٧/١٦؛ والمعدّل بموجب الإعلام الرقم ١٦ تاريخ ٢٠١٤/٧/٨.

[٤] "لا يرتبط القرار بوضع الحساب المصرفي تحت المتابعة والمراقبة بأي مهلة، إذ يبقى خاضعاً للمتابعة والمراقبة إلى أن تقرر الهيئة الرجوع عنه صراحةً"؛ القاضي شبيب مقلّد، مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق.

[٥] Donnat, F, Les dispositions impératives à caratère général d'une circulaires ou d'une instruction font grief, Actualité juridique droit administrative, 2003, p487؛ وارد في: عصام إسماعيل، مرجع سابق، ص ٥٠٣.

[٦] تاريخ ٢٠١٤/٩/١٨.

النوع الثالث: هو نوعٌ مختلط، يشبه التدابير المختلطة "التعاميم المختلطة" Les circulaires mixtes، وهي تلك التي تتضمن "أحكاماً" تفسيرية وأخرى تنظيمية في آنٍ معاً، فلا تكون بالتالي قابلة للطعن عن طريق المراجعة لتجاوز حدّ السلطة إلاّ في ما يتعلّق "بأحكامها" التنظيمية فقط[1]. ويمكن وضع الإعلامات الرقم ٧[2]، ٨ و١٥[3] الذين تضمنوا بنوداً تفسيرية وأُخرى تنظيمية آمرة لم يلحظها سابقاً أي قانون أو نظام.

وما يعزز القول بأن إعلامات الهيئة ما هي إلاّ تعاميم إدارية[4]، بأن الهيئة وفي ترجمتها لإعلاماتها إلى اللغة الإنجليزية[5] فإنها ترجمت كلمة إعلامات إلى "Circulars"، والمقصود بكلمة "circulars" هو تعاميم وليس إعلامات والتي تعني "Notifications" أو "Notices"؛ وتأتي التعاميم بنصوصٍ لها صفة إلزامية في حين تبقى الإعلامات في إطار الإعلام أو الإشعار أو الإخطار وتكون مجرّدة بالتالي عن أية صفة إلزامية.

ويرى البعض[6] أنه وإن كانت هيئة التحقيق الخاصة مستقلّة عن مصرف لبنان إلاّ أنها تستمد قوتها (مفعولها) منه كونها منشأة لديه، فتلتزم المصارف والمؤسسات المالية بقرارات هيئة التحقيق الخاصة كونه لا يمكن الفصل بينها وبين مصرف لبنان وكأن هذه القرارات أو الإعلامات صادرة عن المصرف المركزي نفسه...**هذا الأخير الذي يتمتع، من خلال التعاميم التي يصدرها، بسلطة "التنظيم" في القطاع المصرفي**[7] **دون سلطة التشريع**؛ وهذا يعني أن **إعلامات هيئة التحقيق الخاصة تتمتع بنفس القوة التي تتمتع بها هذه التعاميم اتجاه المصارف <u>بالرغم من أن هيئة التحقيق الخاصة تشكّل شخصاً معنوياً مستقلاً عن مصرف لبنان</u>.**

---

[1] يراجع: فوزت فرحات، المرجع السابق، ص ١٩٠.

[2] تاريخ ٢٠٠٥/٥/١٨، موّجه إلى مؤسسات الوساطة المالية.

[3] تاريخ ٢٠٠٦/١١/٧، وجاء الإعلام الرقم ١٥ تاريخ ٢٠١٤/٥/٢٦ ليؤكد على ضرورة التقيّد بمضمون الإعلام الرقم ٨، بعدم الإفصاح لعميل المصرف عن قيام الهيئة بالاستعلام عن حساباته المصرفية أو بتجميدها مؤقتاً، الأمر الذي كانت المادة ١٢ من نظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية قد نصت عليه سابقاً، لكن ما أضافه الإعلامان المذكوران هو فرض العقوبات الإدارية والملاحقة الجزائية والمدنية في حال عدم الإلتزام بمضمونهما.

[4] في حين يرى القاضي شبيب مقلّد بأن هذه الإعلامات هي "أعمال إدارية" شبيهة بالقرارات الإدارية التي يتخذها القضاء؛ مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق.

[5] على الموقع الإلكتروني لهيئة التحقيق الخاصة: www.sic.gov.lb

[6] بول مرقص، محاضرة ألقاها بعنوان "السرية المصرفية وتبييض الأموال"، في معهد المحاماة في بيروت، يوم الأثنين الموافق ٢٠١١/٣/٧، غير منشور.

[7] سنداً للمادة ٧٠ من قانون النقد والتسليف؛ مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٢٠١١/٢٦٤-٢٠١٢، تاريخ ٢٠١٢/١/١٩، أطلس بنك ش.م.ل/مصرف لبنان؛ **العدل**، ٢٠١٢، العدد ٢، ص ٧٥٧.

وما يعزز هذا القول كون الإعلامات المذكورة تصدر عن رئيس الهيئة بصفته حاكماً لمصرف لبنان ورئيساً للهيئة في آنٍ معاً.
واستناداً لهذه الأسباب نستطيع القول بأن هيئة التحقيق الخاصة تتمتع بـ "سلطة تنظيم"، فيما يتعلّق بتبييض الأموال، تماماً كسلطة مصرف لبنان المذكورة، وهذه السلطة تتمثل في التعاميم التي تصدرها تحت عنوان "إعلامات".
وتستمد هذه التعاميم "الإعلامات" إلزاميتها إلزاميتها اتجاه المصارف والمؤسسات المالية المعنية بها، إما من خلال نص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨[١] أو من خلال نظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية، وذلك عندما تنص هذه الإعلامات على ما سبق أن نص عليه أيٍّ منهما، وقد تستمد إلزاميتها من خلال النصوص التي تتضمنها عن طريق بندٍ صريح في متنها يلزم هذه المؤسسات بتنفيذها تحت طائلة فرض العقوبات على المصارف والمؤسسات المُخلّة.
ويمكن القول بأن جميع هذه النصوص استُمدت من المادة ٧٠ من قانون النقد والتسليف والتي منحت حاكمية مصرف لبنان **وسائل تنظيمية** لتنفيذ سياستها النقدية بما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة[٢]، كما استُمدت أيضاً من المادة ٢ من القانون الرقم ١٩٩٩/١٣٣[٣]، والتي أكدّت بأن مصرف لبنان يمارس **الصلاحيات التنظيمية** والرقابية وصلاحية فرض الغرامات والعقوبات الإدارية المخوّل بها قانوناً هو أو **الهيئات المنشأة لديه**، وهذا يعني بما في ذلك هيئة التحقيق الخاصة كونها منشأة لديه.

٢) مراقبة مدى التزام المؤسسات المالية والمصارف بالأصول والإجراءات القانونية:

تقوم هيئة التحقيق الخاصة بمراقبة مدى تقيّد والتزام المؤسسات المالية والمصارف كافةً بالأصول والإجراءات المنصوص عنها في القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨[٤]، كما تراقب مدى إلتزامهم بكلٍ من

---

[١] الذي فرض في المادتين ٤ و٥ منه على المؤسسات المذكورة الالتزام بالنظام الذي سيضعه مصرف لبنان وهو "نظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية لمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب"، المشار إليه سابقاً.

[٢] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٢٠١٢/٢٦٤، أطلس بنك ش.م.ل/مصرف لبنان، مرجع سابق.

[٣] القانون الرقم ١٣٣، تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٦، مهام مصرف لبنان؛ الجريدة الرسمية العدد ٥١، تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٨.

[٤] عبدالله محمود الحلو، **الجهود الدولية والعربية لمكافحة تبييض الأموال**، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧، ص ٣٣٣.

نظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية، إعلامات الهيئة وتعاميم مصرف لبنان المتعلّقة بمكافحة تبييض الأموال، بحيث تتمثل هذه المراقبة من خلال[1]:

- تقيّدهم بالموجبات المفروضة عليهم، والمتعلّقة باتخاذ التدابير الاحترازية والوقائية، لتلافي التورُّط في عمليات يمكن أن تخفي تبييضاً للأموال.
- وضع خطط وبرامج تدريب للعاملين والمسؤولين على رصد العمليات المشبوهة.
- التعاون مع الهيئة على مستوى تبادل المعلومات، ومع السلطات الإدارية والقضائية، لاسيما لجهة عدم إعطاء إفادات مغايرة للحقيقة.

وتقوم الهيئة بمهمتها هذه، مستندةً بشكلٍ أساسي إلى التقارير التي يرفعها المراقبون العاملون لدى لجنة الرقابة على المصارف إلى رئيس اللجنة، سواء عن العمليات التي يطلعون عليها بمناسبة قيامهم بمهامهم والتي يشتبهون بأنها تخفي تبييض أموال، أو عن مدى تقيّد المصرف أو المؤسسة المالية بأحكام القانون، وأحكام نظام مراقبة عمليات المصارف والمؤسسات المالية.

رابعاً : تمتع أعضاؤها والعاملين لديها والمنتدبين من قبلها بالحصانة :

لعل أهم ما منحه القانون الرقم ٣١٨/ ٢٠٠١، لهيئة لتحقيق الخاصة يكمن في "**الحصانة**" التي يتمتع بها كلٍّ من رئيسها وأعضائها بالإضافة إلى العاملين لديها أو المنتدبين من قبلها بموجب المادة ١٢ منه، وذلك **ضمن نطاق عملهم** بحيث لا يجوز الإدعاء عليهم أو على أحدهم أو ملاحقتهم بأي مسؤولية مدنية أو جزائية تتعلق بقيام أيٍّ منهم بمهامه ومنها الجرائم المنصوص عنها في قانون سرية المصارف، إلاّ في حال إفشاء السرية المصرفية؛ كما منح الحصانة عينها لكل من المصرف وموظفيه أثناء قيامهم بتنفيذ الموجبات الملقاة على عاتقهم بموجب القانون ٣١٨ أو بموجب قرارت هيئة التحقيق الخاصة.

إذا ما أمعنّا التفكير في هذه المادة نجد أن المشترع أراد حماية وتحصين هؤلاء الأعضاء من تداعيات أي قرارٍ قد يتخذوه وذلك منعاً لأي تردّدٍ أو خوفٍ قد يشعرون به نتيجة ملاحقةٍ جزائية أو مدنية قد تطالهم لمجرّد أدائهم لمهامهم؛ وقد يكون الأمر منطقياً بالنسبة لأعضاء الهيئة كونهم متخذي القرارات وخاصة القرار برفع السرية المصرفية، إلاّ أن بعض النواب تساءلوا أثناء المناقشات النيابية عن سبب منحها للعاملين لدى الهيئة والمنتدبين من قبلها كون دورهم لا يتعدّى إجراء التحقيقات التي تنتدبهم الهيئة لإجرائها[2] بحسب ما أورده البند الثاني من المادة الثامنة.

[1] منى الأشقر جبّور ومحمود جبّور، **تبييض الأموال والإرهاب**، مرجع سابق، ص ٦٦.

[2] "هذه التحقيقات بحدّ ذاتها تستدعي الحماية."؛ القاضي شبيب مقلّد، المرجع أعلاه.

فإذا ما عدنا إلى المناقشات النيابية المتعلّقة بهذا الشأن نجد أن آراء النواب انقسمت بين مؤيدٍ ومعارض ومتحفِّظ على هذه الحصانة.

فالنواب الذين عارضوا بشدّة هذا النص بنوا رفضهم له على كونه مَنح الحصانة لهيئة لم تحلف اليمين، خاصةً وأنه وسَّع نطاقها ليطال العاملين لدى الهيئة والمنتدبين من قبلها[١].

في حين أن النواب المؤيدين لهذه الحصانة اعتبروا بأن ضرورة منحها تأتي لتوازي الصلاحيات الممنوحة لأعضاء الهيئة وخاصةً للعاملين لديها[٢].

أما النواب المتحفِّظون فتمثّل التحفّظ الذي أبدوه حول الحصانة المذكورة باقتراح تعديل النص المطروح وبالتالي تقليص نطاقها الواسع بحيث تسقط في حال إقدام أيٍّ من المتمتعين بها على إفشاء السرية المصرفية[٣].

وبالفعل، تمّ تعديل النص بحيث باتت تسقط الحصانة في حال إفشاء السرية المصرفية؛ إذاً بات من الصعب ملاحقة أي من أعضاء الهيئة أو العاملين لديها أو حتى المنتدبين من قبلها سواء بدعوى جزائية أو مدنية ناتجة عن الوظيفة إلاّ في حال إفشاء السرية المصرفية؛ وفي حال إفشائها نعود لتطبيق أحكام المادة ١٣ معطوفة على المادة ١١ من القانون الرقم ٣١٨، المذكورتان سابقاً، بحيث أن القيام بإفشاء السرية بدون أي مبرر يعرِّض مرتكبه لعقوبة الحبس إضافة إلى الغرامة.

والجدير بالذكر أن المشترع ضَمِنَ لأعضاء الهيئة الحصانة في حال قيامهم بأداء واجباتهم، ولكن البعض[٤] تساءل عن مصير هذه الحصانة وفاعليتها في حال الإهمال مثلاً أو إرجاء الإبلاغ عن جريمة اتصلت بعملية من العمليات المذكورة بالقانون؟ وماذا عن مصيرها أيضاً في حالة الجرم المشهود؟

وهنا نذكّر بأنه في حال إرجاء الإبلاغ نعود للمادة ٧ من القانون المذكور التي حتّمت على "المكلّفين بالإبلاغ" القيام به **فوراً** ما يفيد بأنه في حال إرجاء الإبلاغ فإنه يمكن معاقبة المخالف بأحكام المادة ١٣ المذكورة أعلاه معطوفةً على المادة ٧، كما أنه بالإمكان ملاحقتهم في حال إهمال أو إرجاء الإبلاغ استناداً إلى المادة ٣٩٩ من قانون العقوبات[٥]، وما يؤكد هذه النتيجة

---

[١] النائب نقولا فتوش، **محاضر مجلس النواب**، مرجع سابق، ص ٧١٢ و ٧٣٠.

[٢] النائب محمد فنيش، المرجع أعلاه، ص ٧٣٠.

[٣] النائب بطرس حرب، المرجع أعلاه.

[٤] داود يوسف صبح، **تبييض الأموال والسرية المصرفية**، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت –لبنان، ٢٠٠١، ص ٢١٨.

[٥] هذه المادة تعاقب الموظف المكلّف بالبحث عن الجرائم والذي أهمل أو أرجأ الإبلاغ عنها بالحبس والغرامة.

هو قيام لجنة الإدارة والعدل النيابية بتعديل مشروع القانون الذي صدر لاحقاً بالرقم ٢٠٠١/٣١٨، بحذف المادة ٣٩٩ بعد أن كان المشروع المذكور قد منع ملاحقتهم بها صراحةً.

أما في حال إهمال القيام بالواجبات الوظيفية الأخرى فلم ينص القانون على مصير الحصانة في هذه الحالة إلاّ إذا اعتبرنا الإهمال من قبيل الخطأ المسلكي الذي يحاسَب عليه أعضاء الوحدة الإدارية دون أعضاء الهيئة نفسها[١]، كما سنرى لاحقاً... أو إذا ما نظرنا إلى الحصانة التي يتمتعون بها والتي تبقى "ضمن إطار عملهم" في حين أنه في حال الإهمال فإنهم يخرجون عن هذا الإطار وبالتالي من المفترض أن تسقط الحصانة.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن الحصانة مهما كان نوعها فإنها تسقط في حالة الجرم المشهود، وهذا يعني أن الحصانة المذكورة أعلاه، التي يتمتع بها أعضاء الهيئة والمتندبين من قبلها والعاملين لديها، تسقط بدورها في حالة ارتكاب أيّ منهم لجرمٍ مشهود.

وبعد البحث المفصّل في صلاحيات هيئة التحقيق الخاصة، لابد من البحث في قراراتها (**المبحث الثاني**).

---

[١] أوردت الفقرة الثالثة من المادة ١٠ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، بأن هيئة التحقيق الخاصة تحدد عدد أعضاء الوحدة الإدارية.. **وتتخذ بحقهم التدابير المسلكية وتصرفهم في حال إخلالهم بواجباتهم**، سنقوم بمناقشة هذا الأمر في (**المبحث الثاني**) من هذا الفصل.

المبحث الثاني: قرارات هيئة التحقيق الخاصة:

لقد ذكرنا سابقاً بأن من أبرز صلاحيات الهيئة يكمن في منحها الصلاحية في إصدار نوعين من القرارات، الأول مؤقت والثاني نهائي، وقد حدّد القانون الرقم ٣١٨ مهلةً محددة لقيام الهيئة بإصدار قرارها النهائي بحيث أن الحساب يُحرّر حكماً في حال تأخرت عن إصداره في المهلة المحددة؛ غير أن الواقع العملي يبيّن بأن الهيئة تصدر عدّة أنواعٍ من القرارات، نوع تضع بموجبه تعاميم وأنظمة، وآخر تفرض بموجبه عقوبات، ونوعٌ يعتبر مكمّلاً أو مفسّراً لقرارها، ونوعٌ أخير يخرج أصلاً عن اختصاصها.

أولاً : <u>القرارات التي تضع الهيئة بموجبها تعاميم أو أنظمة</u> :

لقد سبق وبحثنا عند الحديث عن صلاحيات الهيئة، بأن الهيئة تصدر إعلامات بما تتمتع به من سلطة تنظيم للقطاع المصرفي في ما يتعلّق بمكافحة جرم تبييض الأموال، تُفرَض على المصارف والمؤسسات المالية، وهذه الإعلامات تتخذ شكل التعاميم الإدارية سواء البسيطة منها أو التنظيمية أو المختلطة.

ثانياً: <u>القرارات التي تفرض الهيئة من خلالها العقوبات</u>:

يتميّز هذا النوع من القرارات التي تصدرها الهيئة بأنها تمس بالوضع القانوني للشخص المعني بها؛ وهذه العقوبات المفروضة منها ما نص عليه صراحةً القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، ومنها ما نصت عليه إعلامات "تعاميم" الهيئة، وأخرى لا يوجد أي نص يجيز للهيئة فرضها.

١) القرارات التي تصدرها بموجب القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨:

١- ١) القرار المؤقت :

نصت المادة ٨ من القانون الرقم ٣١٨ على أن الهيئة فور تلّقيها المعلومات بالاشتباه باستخدام حسابٍ مصرفي معيّن في عملية تبييض أموال فإنها تجتمع لتدقّق فيها، بحيث إن اشتبهت فعلاً بوجود تبييض أموال فإنها تتخذ ضمن ثلاثة أيام عمل، قراراً مؤقتاً بتجميد الحساب أو الحسابات المشبوهة لمدة خمسة أيام قابلة للتجديد مرة واحدة إذا كان مصدر الأموال مايزال مجهولاً أو إذا اشتُبه بأنه ناجم عن تبييض أموال.

حرص المشترع على أن تكون كل من مهلة اتخاذ القرار المؤقت ومهلة مفعوله قصيرة، وبذلك يكون المشترع قد اعتمد أصولاً موجزة في اتخاذ القرار المذكور تضمن سرعة التحرُّك للحؤول دون قيام صاحب الحساب بالفرار أو بتحويل الأموال إلى الخارج هرباً من الملاحقة من جهة، ومن

جهةٍ أخرى للحؤول أيضاً دون تفاقم الأضرار التي قد تصيبه بمفعول القرار المؤقت بالتجميد خاصةً إذا ما ثبتت براءته لاحقاً.

بيد أن هذه المهلة وإن كانت ضرورية إلاّ أنها قد تكون غير كافية في بعض الحالات التي قد تعتريها تعقيداتٌ يحتاج أمر فهمها وبحثها إلى تعاون قطاعاتٍ أخرى في حلّها، الأمر الذي قد يحتاج إلى وقتٍ أطول من المهلة المذكورة لذا قام المشترع بمنح هيئة التحقيق الخاصة أمران:

- الأول بأن منحها إمكانية تجديد مهلة تجميد الحساب المحددة بخمسة أيام ولكن، وتفادياً لأي مماطلة قد تحصل، فقد حصر هذا الأمر بمرةٍ واحدة؛ خصوصاً وأن الهيئة تضم أهل الاختصاص والخبرة القانونية والمصرفية الذين من المفترض أن يكون باستطاعتهم اتخاذ القرار الملائم في غضون عشرة أيام.
- الأمر الثاني بأن فرض المشترع، كما سبق وبحثنا، على السلطات الإدارية، القضائية، الأمنية والمالية اللبنانية الاستجابة فوراً لطلب رئيس الهيئة أو من ينتدبه بالحصول على معلومات أو الاطلاع على تفاصيل تحقيقات أجرتها هذه السلطات حول الأمور المرتبطة بتحقيقات الهيئة، كما أنه منح رئيس الهيئة أو من ينتدبه مباشرة مخابرة السلطات الأجنبية لطلب المعلومات؛ وبذلك يتوقف نجاح الهيئة في عملها على مدى تعاون جميع هذه القطاعات المعنية بمكافحة تبييض الأموال.

وخلال مهلة التجميد المذكورة تقوم الهيئة بتحقيقاتها بشأن الحساب أو الحسابات المشبوهة، كما أشرنا، إما مباشرةً أو بواسطة مَن حدّدهم البند الثاني من المادة ٨ المذكور سابقاً.

إذاً فإن القانون الرقم ٣١٨/ ٢٠٠١، قد منح لهيئة التحقيق الخاصة إمكانية إصدار مثل هذا القرار المؤقت المذكور بتجميد الحساب أو الحسابات المشبوهة قبل أي محاكمةٍ أو قرارٍ قضائي في الموضوع، مع ما يتبع ذلك من أضرار تلحق بصاحب الحساب الذي مايزال "مشتبهاً به" **يجهل** بوجود هذا القرار، وذلك تطبيقاً للمادة ١٢ من نظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية لمكافحة تبييض الأموال[١]، المشار إليها سابقاً، التي تفرض على كل مصرف أو مؤسسة مالية الطلب من موظفيها إلتزام السرية التامة وعدم إعلام العملاء بقيام الهيئة بالتدقيق في عملياتهم أو حساباتهم **طالما لم يصدر بعد قرار عن الهيئة** بهذا الشأن.

---

[١] البند ٦ من أولاً من المادة ١٢ المذكورة، كما نصت على الأمر عينه الإعلامات (التعاميم) الرقم ٧ و٨ و١٥ الصادرة عن هيئة التحقيق الخاصة؛ كما أشرنا سابقاً عند الحديث عن إعلامات الهيئة ص ٥١ من هذه الرسالة.

قد يكون من المنطق أن تتم تحقيقات الهيئة في إطارٍ من السرية التامة خاصةً على صاحب الحساب نفسه، ولكن في ظل وجود هذا النص تساءل البعض[1] عن الحالة التي يُقدِم فيها صاحب الحساب على سحب أي مبلغ من حسابه بطريقة مباشرة أو بسحب شيك على حسابه لأمره الخاص أو معطى لأمر شخصٍ معيّن، خلال فترة التجميد المؤقت، فماذا يحصل في هذه الحالة؟ هل يعيد المصرف أي سحب على الحساب خلال الفترة المذكورة مع عبارة "مراجعة الساحب" مع ما يترتب على ذلك من إجراءات قانونية جزائية بحق الساحب؟

ماذا لو تقدّم المستفيد من الشيك بشكوى جزائية مباشرة بجرم "شيك دون مؤونة"، مع ما يستتبع ذلك من ضرر مادي ومعنوي يلحق بالساحب خاصةً إذا ما تبين، بعد إنقضاء مدة التجميد، عدم وجود تبييض أموال وأن هذه الأموال مشروعة ونظيفة؟ ويرى البعض الآخر[2] في هذه الحالة أنه "مبدئياً يكون الجواب بالإيجاب طالما لا يوجد سبب آخر، لكننا نعتقد إنه لا يجوز اعتبار الشيك دون رصيد طالما الأمر خارج إرادة الساحب، إلاّ إذا كان سيء النية."

وفي حال تمّ تحرير الحساب وكانت لصاحب الحساب تعهدات أو صفقات أو التزامات تعاقدية أو مالية استُحقّت خلال فترة التجميد، فمن يتحمل مسؤولية التعويض عن العطل والضرر اللاحق به(بصاحب الحساب)، خاصةً وأن المصرف وموظفيه وأعضاء هيئة التحقيق الخاصة والعاملين لديها يتمتعون بالحصانة وبالتالي لا يتحملون أية مسؤولية[3]، كما أشرنا سابقاً، فهل يبتّ مجلس شورى الدولة بهذه المواضيع، كون هيئة التحقيق الخاصة مُنحت الشخصية المعنوية في القانون العام ؟

لا يتبيّن من القانون الرقم ٣١٨ أي نصٍ يبحث في هذه الأمور، إلاّ أن أحد النواب[4] أثار الموضوع معتبراً أن منح هيئة التحقيق الخاصة صلاحية إصدار القرار المؤقت بتجميد الحساب **لمجرّد الاشتباه** إنما في ذلك "اعتداء" على حقوق صاحب الحساب الفردية، متسائلاً عن النتائج القانونية التي ستترتب في حال قام هذا الأخير بتحرير شيك خلال فترة التجميد؟؟

---

[1] أحمد سفر، **جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب في التشريعات العربية**، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

[2] نعيم مغبغب، **تهريب وتبييض الأموال**، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى، لم يُذكر دار النشر، ٢٠٠٥، ص ٣٩٧.

[3] بحسب نص المادة ١٢ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، التي سبق وأشرنا إليها، والتي نصت صراحةً على **عدم جواز ملاحقتهم بأية مسؤولية مدنية أو جزائية** تتعلقان بالقيام بأي منهم بمهامه.

[4] النائب نقولا فتوش، **محاضر مجلس النواب**، مرجع سابق، ص ٧٢٦.

فصاحب الحساب مايزال موضِع شبهة ويجهل بوجود القرار، والمتّهم يبقى بريئاً حتى تثبت إدانته، فيقوم بسحب شيك ليكتشف أن المصرف المسحوب عليه يمتنع عن تسديد قيمة الشيك "لمراجعة الساحب" كون الحساب مجمّداً، ألن يعلم بوجود القرار بالتجميد في هذه الحالة مثلاً؟؟

بيد أن النواب المؤيدون للقرار المؤقت بالتجميد لم يُجيبوا على هذا التساؤل وبقي النقاش في إطار شرح صلاحية الهيئة في إصدار القرار النهائي بأنها إنما تقوم بالتحقيق ليس إلاّ... وإن وجدَت شبهة فإنها تحيل الموضوع إلى القضاء المختص.
"دور الهيئة ليس إدانةً لأحد.. فقط ترفع السرية المصرفية فوراً وتبلّغ فوراً النيابة العامة...الهيئة تتلقى معلومات فإما أن تعتبرها صادقة وتبني عليها قرارها أو نعطيها الحق بأن تحقق كي ترى ما إذا كانت هناك شبهة أم لا، بمجرّد أن ترى شبهة تحيل الأمر إلى القضاء المختص وهو الذي يضع يده على المسألة."[١]

إنطلاقاً مما ذكرناه أعلاه، نستطيع القول بأنه ليس هناك أيّ أمرٍ يمنع صاحب الحساب المصرفي من تحرير شيك خلال فترة التجميد المؤقت وفي حال تم إرجاعه وتقدّم المستفيد بشكوى جزائية يكون قد حدث أمران :

- الأول: أن قرار التجميد لم يعد بالأمر المخفي على صاحب الحساب الذي علم بوجوده منذ لحظة تبليغه الشكوى الجزائية،
- الثاني: أن صاحب الحساب المذكور عليه أن ينتظر صدور قرار الهيئة النهائي، الذي في حال كشف عن انتفاء وجود عملية تبييض أموال فإنه سيحرِّر الحساب المصرفي حكماً وسينتفي بالتالي جرم الشيك دون مؤونة موضوع الشكوى الجزائية، ولكن وبالرغم من سقوط الدعوى الجزائية فلن يكون باستطاعته مطالبة أعضاء الهيئة أو أيّ من العاملين لديها أو حتى المصرف، الذي قام بإبلاغ الهيئة، بالتعويض عن الأضرار اللاحقة به من جرّاء التجميد المؤقت لحسابه المصرفي.

وهنا نتساءل هل هناك ما يمنعه من **مطالبة هيئة التحقيق الخاصة نفسها** بالتعويض كونها تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلّة عن شخصية الأفراد المكونين لها؟[٢]

---

[١] الوزير بهيج طبّارة، المرجع أعلاه، ص ٧٢٧.

[٢] في حين يرى القاضي شبيب مقلّد أنه "ليس هناك دخل للشخصية المعنوية في هذه الحالة، إذ أن هيئة التحقيق الخاصة هي هيئة قضائية، فمن يطالب القضاء بالتعويض خارج حالات مخاصمة القضاة؟"؛ مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق؛ وقد أكّدت محكمة الاستئناف بأن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ أعطى الهيئة الطابع القضائي، **فلا يجوز بالتالي مخاصمة هذه الهيئة كمدعى عليها أو مطلوب إدخالها أمام القضاء..**، =

على الرغم من أنه برأينا ليس من المعقول فتح الباب واسعاً أمام المتضررين بملاحقة الهيئة بطلبات تعويضٍ عن الأضرار اللاحقة بهم في كل مرة تتخذ فيها هذه الأخيرة قراراً بتجميد الحساب المصرفي لما من شأن ذلك أن يعطّل عمل الهيئة والغاية من إنشائها، خاصةً وأن القرار المذكور هو مؤقت؛ غير أنه مبدئياً لا يوجد ما يمنع ذلك، سواءً في نص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، أو حتى في نظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية، كما أن المناقشات النيابية لم تأتِ على ذكر هذا الأمر سلباً أو إيجاباً، بيد أنه يبقى السؤال المطروح أمام أي مرجعٍ يقدّم مراجعته؟ هل أمام مجلس شورى الدولة كون الهيئة مُنحت الشخصية المعنوية في القانون العام؟

٢) القرار النهائي :

بعد تحليل المعلومات الواردة حول العمليات المشبوهة، تقارن الهيئة مدى ملاءمتها مع سياقٍ جرمي معيّن، فإذا تبيّن لها توافقها مع احتمالات حصول عملية تبييض أموال، أو إذا بدت العمليات المذكورة ذات طبيعةٍ معقّدة تتطلّب تحقيقاتٍ أوسع وأكثر دقّة، فإنها تتخذ قراراً بإحالتها إلى النيابة العامة التمييزية.

فلقد نص البند الثالث من المادة ٨ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، بأنه بعد إجراء التحقيقات وخلال مهل التجميد المؤقت للحساب المصرفي المشبوه تُصدِر هيئة التحقيق الخاصة قراراً نهائياً إما بتحرير هذا الحساب إذا لم يتبيّن لها أن مصدر الأموال غير مشروع أو برفع السرية المصرفية عن الحساب المذكور ومواصلة تجميده؛ وعند الموافقة على رفع السرية المصرفية على الهيئة أن ترسل نسخةً طبق الأصل عن قرارها النهائي <u>المعلّل</u> إلى كل من النائب العام التمييزي وإلى الهيئة المصرفية العليا بشخص رئيسها، وإلى <u>صاحب العلاقة</u> وإلى المصرف المعني وإلى الجهة الخارجية المعنية إما مباشرةً أو بواسطة المرجع الذي وردت المعلومات عن طريقه.

إن خطورة الصلاحية الممنوحة للهيئة بإصدار قرارٍ نهائي بمدى توفر مؤشرات على وجود تبييض أموال،وما يستتبع ذلك من نتائج،دفعت المشترع إلى تضييق نطاقها عن طريق إجراء عدة تعديلاتٍ أثناء المناقشات النيابية على مشروع القانون الذي صدر فيما بعد بالرقم ٢٠٠١/٣١٨.

استئناف بيروت، الغرفة الناظرة بقضايا الأمور المستعجلة، القرار رقم ١٧٠١، تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٤؛ **العدل،** ٢٠٠٤، العدد ٢، ص ٢٥٧.

غير أنه برأينا بما أن السلطة القضائية لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلّة عن الدولة لذلك يتم مداعاة الدولة بشأن المسؤولية الناجمة عن أعمال السلطة القضائية، أما في ما يتعلّق بهيئة التحقيق الخاصة فهذه الأخيرة قد منحها القانون صراحة الشخصية المعنوية.

إذ قد يحصل مثلاً أن تنتهي مهلة التجميد المؤقت المقرّرة أصلاً والمجدّدة ولا تبادر هيئة التحقيق الخاصة إلى إصدار قرارها النهائي سواء سلباً أو إيجاباً، لذا تدارك المشترع هذا الوضع مفترضاً أنه يجب ألاّ تعطى الهيئة فرصة أن تترك الوضع معلّقاً بين أخذ القرار بالتجميد أو الرفض، فقام بتعديل مشروع القانون آنف الذكر، بأن أضاف إلى البند الثالث المذكور أعلاه أن الحساب المصرفي المجمّد مؤقتاً يعتبر محرّراً حكماً في حال انقضاء المهلة ولم تبادر الهيئة إلى إصدار قرارها النهائي، وذلك ضماناً لقيام الهيئة باتخاذ القرار النهائي المناسب في أسرع وقتٍ ممكن.

وعليه، استناداً إلى النص المذكور فإنه في حال انقضت مهلة التجميد المؤقت ولم تصدر الهيئة القرار النهائي يكون لصاحب الحساب المصرفي أن يطلب من المصرف العميل تحرير حسابه، ولا شيء يمنع المصرف المعني من الموافقة على طلبه، ذلك أن انقضاء المهلة دون صدور القرار، يجعل الحساب محرراً حكماً، كما ذكرنا، ويمكِّن صاحبه من التصرف به.

"وهذا ما حصل في لبنان، ففي إحدى القضايا التي أحالتها النيابة العامة التمييزية إلى مصرف لبنان... للتحقيق في حسابات مصرفية خاصة بأحد الرعايا الفرنسيين، والمدعى عليه باختلاس أموال شركة واشتراك في إخفاء أموال شركة، جرى تبليغ أحد المصارف المعنية، بالقرار المؤقت الصادر عن هيئة التحقيق الخاصة، والقاضي بتجميد الحساب.

ثم وبعد انقضاء فترة التجميد المؤقت، البالغة عشرة أيام حدًّا أقصى، حضر المواطن الفرنسي وسحب الرصيد نقداً. ولمّا سُئل المصرف عن ذلك، احتج بعدم تبلُّغه القرار النهائي، وبالبند الثالث من المادة الثامنة من القانون رقم ٣١٨، والتي يصبح بموجبها الحساب محرراً حكماً فور انتهاء مدة التجميد المؤقت، من دون صدور القرار النهائي بالتجميد."[١]

والقرار النهائي المذكور والصادر عن هيئة التحقيق الخاصة هو ذلك القرار الذي ينهي الجدل القائم حول مدى توفر أو عدم توفر مؤشرات ومعطيات على وجود تبييض الأموال فيصبح الأمر واضحاً بأدلةٍ وقرائن[٢].

---

[١] جريدة النهار الصادرة بتاريخ ٢٠٠٢/١/٢٩، ص١٢، وارد في: منى الأشقر جبّور ومحمود جبّور، **تبييض الأموال والإرهاب**، مرجع سابق، ص ٦٨.

[٢] وبالرغم من ذلك فإن النائب العام التمييزي ليس ملزماً بالنتيجة التي توصلت إليها الهيئة من خلال قرارها النهائي المذكور، فقد يقرّر مثلاً، وعلى عكس قرار الهيئة، عدم الملاحقة لانتفاء عناصر جرم تبييض الأموال وبالتالي لا يبادر إلى تحريك الحق العام، فيبقى هنا السؤال عن مصير قرار الهيئة إذاً وعن مفعوله اتجاه المصارف وصاحب الحساب في آنٍ معاً؟؟؟ سنناقش هذا الموضوع في **(القسم الثاني)**.

لذلك، ولما يتضمّنه هذا القرار برفع السرية المصرفية ومواصلة التجميد من تأثيرٍ سلبي مباشر على مصلحة صاحب الحساب المصرفي، الذي مايزال "موضع **شبهة**" خارجة عن أي إدانةٍ قضائية يجهل بوجود هذا القرار ويجهل أسبابه، فقد حرص المشترع على التخفيف من وطأة القرار المذكور عليه بأن قام بتعديل البند الرابع أيضاً من المادة الثامنة أثناء المناقشات النيابية، وذلك بأن فرض على الهيئة أن تعلّل قرارها في حال الموافقة على رفع السرية المصرفية وأن ترسل نسخة طبق الأصل عنه إلى صاحب العلاقة أيضاً أي صاحب الحساب.

وبذلك يتمكّن صاحب الحساب من الوقوف على بيّنة من أسباب تجميد حسابه ورفع السرية المصرفية عنه، فيُبلَّغ قراراً نهائياً معلّلاً بيد أنه ومع ذلك يبقى عاجزاً عن القيام حياله بأي إجراء.

والأصل أن "الهيئة الإدارية" ليست ملزمة بتعليل قراراتها كونها تتمتع بسلطة استنسابية في إصدارها ما لم ينص القانون على عكس ذلك[1]، وفي المقابل بالنسبة للهيئة القضائية أو تلك التي تتمتع بالصفة القضائية فغالباً ما تفرض عليها القوانين[2] تعليل قراراتها الأمر الذي يتوافق مع المبادئ العامة المتعلّقة بكل قرارٍ يصدر عن هيئة قضائية أو هيئة لها الصفة القضائية، والتعليل المقصود هو أن يتضمّن القرار بسطاً لطلبات الخصوم وبيان السند الواقعي أو القانوني الذي ارتكزت إليه هذه الهيئة وذلك لكي يتمكّن المرجع القضائي المختص من مراقبة كيفية إستنادها إلى عناصر التقدير المختلفة[3].

---

[1] فبحسب المادة ٤٣ مثلاً من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢، يمكن نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى ضمن السلك الواحد والإدارة الواحدة شرط أن يصدر به **قرار معلل**؛ كما أجازت المادة ٦٥ من قانون البلديات للقائمقام أو المحافظ أو لوزير الداخلية أن يرجئ مؤقتاً تنفيذ قرار مجلس بلدي شرط أن يتم ذلك بموجب **قرار معلل**؛ كذلك الأمر في حال رفض وزير الإعلام صراحةً الترخيص بمطبوعة صحافية يجب أن يتم ذلك **بقرارٍ معلل** سنداً للمادة ٢٨ من قانون المطبوعات، كما أن مصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة وسائر أنواع المصادرات تتمّ **بقرارٍ معلل** من وزير الدفاع الوطني وفقاً للمادة ٢ من القانون رقم ٥٥٠ الصادر في ٢٠٠٣/١٠/٢٠.

[2] كما هي الحال مثلاً بالنسبة إلى لجان الاعتراضات على الضرائب والرسوم بحيث فرض البند ٧ من المادة ٥٣ من المرسوم التطبيقي رقم ٢٤٨٨ الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٣، (الذي حدد دقائق تطبيق قانون الإجراءات الضريبية الرقم ٢٠٠٨/٤٤)، على هذه اللجان أن تكون **قراراتها معلّلة**.

[3] مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٣٤٦، تاريخ ٢٠٠٣/٣/١٠، بلدية بيروت/ جهاد فرحات؛ **م.ق.إ**، ٢٠٠٧، العدد ١٩، المجلّد الثاني، ص ٦٨٠.

لذلك نتساءل عن سبب فرض القانون الرقم ٣١٨ على هيئة التحقيق الخاصة تعليل قرارها النهائي، فهل يمكن القول بأن ذلك تماشياً مع تمتعها بالصفة القضائية؟[١]

وكان قد جرى النقاش أثناء درس مشروع القانون الذي صدر لاحقاً بالرقم ٣١٨، حول مهمة هيئة التحقيق الخاصة في إطار القرار النهائي، فأجمع النواب المؤيدين لمشروع القانون المذكور على كون دورها، كما سبق وذكرنا، ليس إدانةً لأحد بل أنها تشتبه وعندما ترى شبهة ترفع السرية المصرفية عن الحساب المصرفي وتحيل الأمر إلى القضاء المختص، "... **يحصر بالهيئة حق تقرير رفع السرية المصرفية لصالح المراجع القضائية المختصة**."[٢]

"الهيئة **لا تصدر أحكاماً**[٣] عندها عمل واحد وهي ترفع السرية المصرفية ولا ترفعها إلاّ بعد أن تتأكد من أن الإخبار الذي بحوزتها والمعلومات التي تأتيها صحيحة... ولها الحق ساعتئذٍ بأن ترفع السرية المصرفية وترسل المعلومات للمدعي العام أو للجهات الأخرى التي تطلبها."[٤]

فكيف يكون للهيئة الصفة القضائية إن لم تكن على الأقل تصدر أحكاماً؟ وإن كانت تصدر أحكاماً قضائية فما هو إذاً سبب تمتعها بالشخصية المعنوية المستقلّة؟ وبتعبيرٍ آخر ما هي الطبيعة القانونية للقرار النهائي الذي تصدره؟
وتجدر الإشارة إلى أن مهمة الهيئة تنحصر في إصدار قرار برفع السرية المصرفية، وهذا يعني أن جرم تبييض الأموال لم يثبت بعد، وأن تجريم صاحب العمليات المشبوهة أي صاحب الحساب المصرفي يستدعي خطواتٍ أخرى، إضافة إلى أن هذا الأمر يخرج عن صلاحيتها. من هنا جاءت أهمية موجب تبليغ الجهة القضائية المختصة التي هي بحسب البند الرابع المذكور النائب العام التمييزي، فيكون لهذا الأخير أن يصدر القرار بالملاحقة، أي تحريك الدعوى العامة، في حال تبيّن له توافر عناصر جرم تبييض الأموال أو أن يقرر حفظ الأوراق وعدم تحريكها في حال العكس، وفي حال قرر حفظ الأوراق فإن هيئة التحقيق الخاصة ومع ذلك **لا تلتزم بقراره،** على ما سوف نرى لاحقاً.

١-٣) التدابير المسلكية المتخذة بحق أعضاء الوحدة الإدارية :

فقد أوردت الفقرة الثالثة من المادة ١٠ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ ما حرفيته:

---

[١] سنأتي على شرح ذلك عند البحث في الطبيعة القانونية لقرارات هيئة التحقيق الخاصة في **(القسم الثاني)**.

[٢] النائب أنور الخليل، **محاضر مجلس النواب**، مرجع سابق، ص ٧٢٧.

[٣] ذلك على عكس ما يراه الاجتهاد بحيث أن هذا الأخير يعتبر أن القرار النهائي الذي تصدره الهيئة إنما هو "**قرارٌ قضائي**"، سنقوم بمناقشة هذا الأمر في **(القسم الثاني)** من الرسالة.

[٤] رئيس الحكومة أنذاك الرئيس الشهيد رفيق الحريري، **محاضر مجلس النواب**، مرجع سابق، ص ٧٢٨.

"تحدد الهيئة عدد أعضاء هذه الوحدة ومهامهم وأتعاب كلٍّ منهم **وتتخذ بحقهم التدابير المسلكية**[١] **وتصرفهم في حال إخلالهم بواجباتهم** ولا يحول ذلك دون إمكانية تعرُّضهم للملاحقة الجزائية أو المدنية."

لابد من التوقّف عند هذه الفقرة التي أضافت صلاحيةً هامة إلى صلاحيات الهيئة ألا وهي صلاحية اتخاذ التدابير المسلكية بحق موظفي الوحدة الإدارية، الأمر الذي يعني بأنها تتمتع بصلاحية أو سلطة تأديبية واسعة قد تصل إلى حدّ صرفهم في حال إخلالهم بواجباتهم، وهو ما لا تتمتع به الإدارة العامة بالتحديد اتجاه الموظف العام، كما سنفصّل لاحقاً.

ولكن بإمعان النظر في الفقرة المذكورة نجد بأنها تذكرنا بسلطات الإدارة العامة اتجاه الموظف العام، فالموظف العام يعتبر مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرّض للعقوبات التأديبية إذا أخلّ عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة ولاسيما واجبات الموظف المنصوص عنها في المادتين ١٤ و١٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢ الخاص بنظام الموظفين، "هذا ولا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحقة الموظف عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنية أو الجزائية المختصة طبقاً للمواد ٣٥١ إلى ٣٧٧ من قانون العقوبات (المسؤولية الجزائية) والمادة ٦٢ من نظام الموظفين (المسؤولية المدنية)"[٢].

بيد أن الإدارة، في إطار القانون اللبناني، لا يمكنها أن تفرض على الموظف عقوبات تأديبية إلاّ في حدود ما يسمح لها به هذا القانون فيكون بإمكانها أن تفرض عقوبة من عقوبات الدرجة الأولى[٣] دون عقوبات الدرجة الثانية التي يحصر بالهيئة العليا للتأديب حق فرضها دون الإدارة، فلا يكون لها مثلاً أن تفرض عقوبة الصرف من الخدمة أو إنهاء الخدمة كونها من عقوبات الدرجة الثانية، وهذا يعني أن صلاحية هيئة التحقيق الخاصة فيما يتعلّق بالتدابير المسلكية التي تتخذها بحق موظفي الوحدة الإدارية تتخطى تلك التي تتمتع بها الإدارة العامة اتجاه موظفيها.

---

[١] تجدر الإشارة إلى أن التدابير المسلكية المذكورة هي تلك التدابير المسلكية "العادية" التي تتخذها أي إدارة بحق موظفيها من تنبيه وتأنيب إلى حدّ إنهاء الخدمة وذلك استناداً للنظام الذي وضعته الهيئة؛ مقابلة أجريتها مع بعض الموظفين لدى هيئة التحقيق الخاصة، يوم الجمعة الموافق ٢٠١١/٢/٧.

[٢] محيي الدين القيسي، **القانون الإداري العام**، منشورات الحلبي الحقوقية، مرجع سابق، ص ٣٥١.

[٣] تجدر الإشارة إلى أن العقوبات التأديبية هي، سنداً للمادة ٥٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢ المعدّلة وفقاً للمرسوم رقم ٥٨ تاريخ ١٩٨٢/١٢/١٥، على درجتين:

- تتضمن الدرجة الأولى: التأنيب، حسم الراتب وتأخير التدرُّج لمدة ستة أشهر على الأكثر؛
- وتتضمن الدرجة الثانية : تأخير التدرُّج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر، التوقيف عن العمل، إنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها، إنزال الرتبة، **إنهاء الخدمة** والعزل.

هذه الصلاحية التأديبية التي مُنحت لهيئة التحقيق الخاصة تدفع إلى طرح سؤال هام يكمن في ما إذا افترضنا أن الهيئة أصدرت قراراً بصرف أحد أعضاء الوحدة الإدارية، فهل يعتبر قرارها هذا قراراً إدارياً أم قضائياً؟

فإن كان القرار المذكور إدارياً صادراً عن سلطة إدارية، فهل بالإمكان اعتباره قابلاً للإبطال أمام مجلس شورى الدولة؟ أو بتعبيرٍ آخر من هو المرجع الصالح للنظر بقراراتها الإدارية؟

أما إذا كان القرار صادراً عن هيئةٍ إدارية ذات صفة قضائية، هل يمكن اعتبار أن هذا القرار قابلاً للاستئناف أو للنقض أمام مجلس شورى الدولة؟

وللإجابة على هذه الأسئلة المترابطة لابد بدايةً من تحديد الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة في هذه الحالة وتحديد الطبيعة القانونية لمثل هذا القرار.

لعل أهم ما يمكن استنتاجه من جرّاء منح الصلاحية التأديبية لهيئة التحقيق الخاصة أن هذا الأمر جعلها تشكِّل سلطة تسلسلية اتجاه الوحدة الإدارية، كون السلطة التأديبية هي فرعٌ من السلطة التسلسلية أي السلطة التي وليت سلطة التعيين، فطبقاً للقانون الفرنسي مثلاً فإن السلطة التأديبية تعود إلى الجهة المختصة بالتعيين[1]،وقد يبدو الأمر منطقياً فمَن له سلطة التعيين وتحديد الوظائف والمهام لابد من أن تكون له سلطة في اتخاذ التدابير المسلكية بحق الموظف المخالف أو أن يكون لديه، على الأقل، صلاحية إحالة هذا الموظف على المجلس التأديبي في حال وجوده.

كما أن الحديث عن هيئة التحقيق الخاصة كسلطةٍ تسلسلية أو رئاسية والوحدة الإدارية كوحدةٍ مرؤوسة يفيد ويؤكد أن هيئة التحقيق الخاصة إنما هي "هيئة إدارية" بهذا المعنى وليست "هيئة قضائية" بحتة. ولكنها في آنٍ معاً تتمتع بصلاحياتٍ ذات طابع قضائي (كإصدارها لقرار رفع السرية المصرفية) كما أن أحد أعضائها قاضٍ، إضافةً إلى أن قانون إنشائها (الرقم ٢٠٠١/٣١٨) قد منحها الطابع القضائي وبالتالي يمكن القول بأنها هيئة إدارية ذات صفة قضائية[2]، هذا من جهة.

ومن جهةٍ أخرى إن القرارات التأديبية، بشكلٍ عام، تكون إما <u>قرارات إدارية</u> فردية صادرة عن سلطة إدارية أو <u>قرارات تأديبية قضائية</u> صادرة عن هيئة إدارية ذات صفة قضائية كالمجلس التأديبي للقضاة مثلاً[3].

---

[1] المادة ٣١ من نظام الموظفين في فرنسا الرقم ٢٤٤ والصادر بتاريخ ١٩٥٩/٢/٤.

[2] وذلك إذا ما وضعنا جانباً أمر منحها "الشخصية المعنوية المستقلّة".

[3] زياد شبيب، "قابلية قرارات تأديب القضاة للمراجعة أمام مجلس شورى الدولة"، دراسة قانونية؛ **م.ق.إ**، ٢٠٠٣، العدد ١٤، المجلّد الأول، ص ٣٢.

وبما أنه لا يعود عادةً لهذه الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية أن تمارس، إلى جانب صلاحياتها التأديبية المحددة حصراً في القانون، صلاحيات أخرى قضائية أو إدارية، فإن صدور القرار التأديبي عنها لا يثير أي التباسٍ فلا مجال لحصول الالتباس حول الصفة التأديبية أو غير التأديبية لقرار قضائي صادرٍ عنها كونها لا تتمتع بصلاحياتٍ أخرى، ذلك أنه من غير الممكن وجود نوع من القرارات القضائية التي تتناول الوضع الوظيفي للموظف غير القرارات التأديبية الصرف وإلاّ كانت حتماً قرارات ذات طبيعة إدارية[1].

في حين أن المسألة تُطرح ويكون التمييز ضرورياً عندما يصدر القرار عن سلطةٍ **توصف بأنها إدارية** والتي قد تكون تأديبية أو غير تأديبية؛

وبما أن هذه السلطة قد تتمتع، إلى جانب صلاحياتها التأديبية، بصلاحيات أخرى غير تأديبية أي لها أن تتخذ قرارات ليست تأديبية، كما أنه ليس بالضرورة أن تكتسب جميع القرارات الصادرة عن سلطة تمارس صلاحية تأديبية بموجب القانون "الصفة التأديبية"؛

لذلك لا يمكن اعتماد طبيعة السلطة مصدرة القرار كمعيار لوصفه، وبتعبيرٍ آخر لا يمكننا اعتماد "المعيار الشكلي أو العضوي" لوصف القرار عما إذا كان قراراً تأديبياً أم لا، ذلك أن صدور قرار يقضي بفرض عقوبةٍ تأديبية عن مرجعٍ غير صالح يجعل القرار المذكور قابلاً للإبطال بالرغم من أن ذلك لا يُفقده الصفة التأديبية، بحيث يكون قابلاً للمراجعة أمام مجلس شورى الدولة كقرارٍ تأديبي مع كل ما يترتب عن ذلك من نتائج، والعكس صحيح أيضاً فصدور قرار معيّن عن مرجعٍ له صلاحية تأديبية لا يعني بالضرورة أن لهذا القرار الصفة التأديبية [2].

وبالعودة إلى قرار هيئة التحقيق الخاصة ولمعرفة ما إذا كان قرارها تأديبياً أم لا، فإن الاجتهاد اللبناني يعتمد ثلاثة معايير لوصف تدبير معيّن بأنه تأديبي أم لا، أوردها مجلس شورى الدولة في أحد قراراته المبدئية الصادر عن مجلس القضايا هو قرار الدكتورة مريم مكة/ الدولة–وزارة الثقافة والجامعة اللبنانية[3]:

---

[1] المرجع أعلاه، ص ٤٣.

[2] المرجع أعلاه، ص ٤٣، الهامش رقم ٣٣.

[3] القرار رقم ٣٠١، تاريخ ١٩٩٤/٣/٢٣، د.مريم مكة/ الدولة– وزارة الثقافة والتعليم العالي والجامعة اللبنانية؛ **م.ق.إ**، ١٩٩٥، العدد ٨، المجلّد الثاني، ص ٣٤٣؛ وبهذا المعنى أيضاً:

- القرار رقم ٤٤٩، تاريخ ١٩٩٤/٦/٢٧، ملحم خشان/ الدولة– وزارة المالية؛ المرجع أعلاه، ص ٤٨٨؛
- القرار رقم ٢٥٩، تاريخ ١٩٩٤/٢/١٦، د.علي رزق ود.علي رمّال/ الدولة– وزارة الثقافة والجامعة اللبنانية؛ نفس المرجع، المجلّد الأول، ص ٣٠٨؛
- القرار رقم ٣٥٣ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٣، وديع البجاني/ الدولة، نفس المرجع، ٢٠٠٣، العدد ١٥، المجلّد الثاني، ص ٦٥٧.

- معيار البحث عن نية الإدارة من خلال النصوص القانونية أو المعطيات الواقعية التي استند إليها القرار المطعون فيه.
- معيار جسامة التدبير وفق معطيات القضية، كإنهاء الخدمة مثلاً.
- معيار التحليل القانوني للأسباب التي أدت إلى اتخاذ القرار المشكو منه.

بحيث يرتكز القاضي، لدى تحرّيه عن نية الإدارة، على "القانون" الذي كان الركيزة للعمل المشكو منه ليبحث عن العناصر التي من شأنها أن تظهر نية المشترع، وينظر إلى جسامة التدبير وذلك لوجود حالات ليس هناك من مجالٍ للمنازعة بشأنها كحالة إنهاء الخدمة، أما عندما يبحث في السبب الذي أدّى لاتخاذ القرار المطعون فيه فإنه يتحرّى عن الهدف الذي من أجله أُنشئ التدبير المشكو منه، لذا يوصف التدبير بأنه تأديبي إذا وضع لمعاقبة أخطاء مسلكية في حين أنه يكون إدارياً إذا وضع لحاجة معطيات المرفق العام؛ فيكون الاجتهاد قد اعتمد بذلك المعيار الموضوعي للقرار الصادر لتصنيفه بما إذا كان قراراً تأديبياً أم لا.

وعليه، وتطبيقاً لما تمّ بحثه أعلاه، فإن قرار هيئة التحقيق الخاصة بصرف أحد أعضاء الوحدة الإدارية هو **قرارٌ تأديبي صرف** والدليل على ذلك أنه، وفقاً للمعايير الثلاثة، يتبيّن أن الهيئة ارتكزت في إصدارها لهذا القرار إلى "القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨" وهذا يعني أنه عند البحث عن **نية المشترع**، من خلال نص المادة ١٠ منه والمناقشات النيابية التي جرت بشأنها والتي أدّت إلى إقرارها بموافقة أكثرية نواب المجلس دون إجراء أي تعديلٍ لها[1]، نجد أن نية المشترع اتجهت نحو إقرارها، كما هي، بمنح الهيئة صلاحية تأديبية واسعة تتمثّل **بتدبيرٍ جسيم** يحتوي على عقوبة تأديبية هي إنهاء الخدمة وليس تدبير إداري صرف صادر عن سلطة تسلسلية، و**الهدف** الذي من أجله أُنشئ التدبير المذكور إنما هو معاقبة أخطاء مسلكية ارتُكبت وليس تلبيةً لمتطلبات المرفق العام.

نستنتج من كل ما سبق أن هيئة التحقيق الخاصة تتمتع بصلاحياتٍ تأديبية وأن القرارات الصادرة عنها والمتضمِّنة عقوباتٍ تأديبية تكون قابلة للمراجعة أمام مجلس شورى الدولة كقراراتٍ تأديبية مع كل ما يترتب على ذلك من نتائج، ولكن يبقى السؤال المطروح عن وسيلة الطعن بقرار الهيئة المذكور، فهل يكون قابلاً للإبطال كقرارٍ إداري صادر عن هيئة إدارية أم أنه قابلٌ للاستئناف أو للتمييز كقرار صادر عن هيئة تتمتع بالصفة القضائية ؟

---

[1] **محاضر مجلس النواب**، مرجع سابق، ص ٧٢٩.

لقد أكّد مجلس شورى الدولة في قرار القاضي الياس الريّس/ الدولة[1] بأن المعيار القانوني لتحديد صلاحيته هو في صفة القرار لا في المرجع الذي يتخذه، فهو إداري ويبقى بهذه الصفة خاضعاً للرقابة القضائية طالما أن موضوعه إداري بصرف النظر عن صفة المرجع الذي ولي بمقتضى القانون صلاحية ممارسته؛ وذلك لأن تحويل الصلاحيات المتعلّقة بهذه الشؤون إلى سلطات **ليس لها صبغة إدارية** لا يؤدي إلى فقدان الضمانة القانونية للطعن فيها، "وحيث أنه إذا كانت القرارات الإدارية المتعلّقة بموضوع قد انفصلت عن صلاحية وزارة العدل **فإن صفتها الادارية لا تنفصل عنها** وهي تلازمها أينما ذهبت."

وفي قرار القاضي زاهي حداد/ الدولة[2] ميّز مجلس الشورى بين الأعمال التي تتعلّق بتنظيم المرفق العام القضائي والأعمال التي تتعلّق بسيره، معتبراً أن الأولى هي ذات طبيعة إدارية وبالتالي تخضع لرقابته، في حين أن الثانية ذات طبيعة قضائية وتخرج بالتالي عن رقابته، وأورد بأن إشراك مجلس القضاء الأعلى في الشؤون المسلكية الخاصة بالقضاة **لا يزيل عنه الصفة الإدارية ولا يدخله في عداد المحاكم العدلية** وبأن من مهماته الأساسية اشتراكه بتعيين القضاة ونقلهم وتأمين تأديبهم وهذه الأمور كلها تتعلق بتنظيم المرفق العام القضائي،

كما أورد في قراره المذكور بأنه يستفاد من الأحكام القانونية التي تعيّن طبيعة السلطات الممنوحة لمجلس القضاء الأعلى كمجلس تأديبي ومن سائر الأحكام، التي تحدد تأليفه وقواعد أصول المحاكمات المطبّقة لديه وقراراته النافذة بحدّ ذاتها، أنه كسلطةٍ تأديبية له صفة قضائية عندما يلتئم بهذه الصفة كمجلس تأديبي، وبالنظر لطبيعة النزاعات المعروضة عليه والتي تتعلّق بتنظيم المرفق العام القضائي فهو "**هيئة إدارية ذات صفة قضائية** يخضع بالتالي لمراجعة **النقض** أمام مجلس شورى الدولة."

وبالرجوع إلى هيئة التحقيق الخاصة وكونها تشكّل هيئة تسلسلية (رئاسية) بالنسبة للوحدة الإدارية وتقوم بتعيين وتأديب وصرف أعضائها فتشكّل بالتالي مجلساً تأديبياً لهم، لهذه الناحية،

وفي آنٍ معاً، لهيئة التحقيق الخاصة صلاحياتٌ أخرى غير تأديبية ذات طابع قضائي، كما سبق وأشرنا، ولديها قاضٍ عضو فيها إضافةً إلى الأسباب التي أوردناها بأن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، وصفها بأنها هيئة ذات طابع قضائي كل ذلك يجعلها **هيئة إدارية ذات صفة قضائية** وبالتالي فإن قرارها التأديبي المذكور هو **قرارٌ تأديبي قضائي** يمكن **تمييزه** أمام مجلس شورى الدولة لسببين:

---

[1] القرار رقم ٢٠ تاريخ ١٩٥٩/١/٢٣، الياس الرّيس/ الدولة، **م.إ**، ١٩٥٩، ص ٢٢.

[2] القرار رقم ١٧ تاريخ ١٩٩٧/١٠/٩، زاهي حداد/ الدولة، **م.ق.إ**، العدد ١٣، ١٩٩٩، المجلّد الأول، ص ٢٠.

- الأول لأن المشترع لم ينص في القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، ولا حتى في أي تعديلٍ لاحق له على منع تمييز أو نقض مثل هذا القرار، وحتى ولو ورد في القانون نص يمنع النقض، فلا يعتدّ به وفقاً لاجتهادات مجلس شورى الدولة الأخيرة، كاجتهاده في قضية الدولة/ السفير الياس غصن[١]،
- والثاني لعدم وجود أحكام قانونية تشير صراحةً أو ضمناً إلى أن مثل هذا القرار يخضع للاستئناف "...**أن الطعن أمام مجلس شورى الدولة في القرارات الإدارية ذات الصفة القضائية يكون بصورةٍ شاملة طلب نقض ما لم يعيّن القانون بصراحة أنه استئناف** إما بذكر الاستئناف صراحةً وإما ببيان القواعد التي تراعى فيها إذا كانت هذه القواعد تماثل قواعد الاستئناف. وبعبارة أخرى ووفق المبادئ العامة لأصول المحاكمات الإدارية يخضع كل قرار قضائي للنقض أمام السلطة القضائية العليا ما لم تنص القوانين صراحةً أم ضمناً على خلاف ذلك بأن القرار القضائي المذكور لا يقبل النقض أو يقبل الاستئناف أمام مرجع قضائي أعلى."[٢]

١- ٤) القرار الصادر في ظل غياب القاضي العضو في الهيئة :

تجتمع الهيئة بدعوة من رئيسها، مرتين في الشهر على الأقل وكلما دعت الحاجة ولا تكون اجتماعاتها قانونية إلاّ بحضور ثلاثة أعضاء على الأقل[٣]. وتتخذ الهيئة قراراتها بأكثرية الحضور وإذا تعادلت الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً. من الملفت أنه يوجد أربعة أعضاء في هذه الهيئة، في حين أنه يفضّل دوماً أن يكون العدد وتراً وليس شفعاً، لسهولة اتخاذ القرارات، وكي لا يعطى الرئيس الصوت المرجح[٤].

لقد منح القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ لهيئة التحقيق الخاصة الطابع القضائي كون أحد أعضائها هو من القضاة[٥]، واعتبر أيضاً، كما ذكرنا، أن اجتماعات الهيئة لا تعتبر قانونية ما لم يحضر

---

[١] وهو ما سنأتي على شرحه في **(القسم الثاني)** من الرسالة.

[٢] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٧٦ تاريخ ١٩٩٧/١١/٤، الدولة- وزارة التربية/ الجمعية اللبنانية للتربية والتعليم... ؛ **م.ق.إ**، ١٩٩٩، العدد ١٣، المجلّد الأول، ص ١١٦.

[٣] هذا النص يذكرنا بنص الفقرة -ب- من المادة ١٠ من"**النظام العام للمؤسسات العامة**" الموضوع بموجب المرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧؛ والتي نصت على أن مجلس إدارة المؤسسة العامة يجتمع بدعوة من رئيسه مرتين على الأقل كل شهر وكلما دعت الحاجة؛ وفي ذلك تشابه آخر بين هيئة التحقيق الخاصة والمؤسسات العامة وبالتالي مع أشخاص القانون العام، وهو ما سنقوم بمناقشته لدى بحثنا في الشخصية المعنوية للهيئة في **(القسم الثاني)**.

[٤] نعيم مغبغب، **تهريب وتبييض الأموال**، مرجع سابق، ص ٣٨٢؛ تجدر الإشارة إلى المادة ٧٧١ أ.م.م التي أوجبت في جميع الأحوال أن يكون عدد المحكمين في لجنة التحكيم وتراً وإلاّ كان التحكيم باطلاً.

[٥] وقد أوضحنا هذا الأمر عندما تحدثنا في **(الفصل الأول)** عن تأليف هيئة التحقيق الخاصة، عندما تساءل أحد النواب أثناء المناقشات النيابية بأنه "... ماذا يعني بالهيئة ذات الطابع القضائي؟..."، النائب نقولا فتوش، فجاء الجواب "يوجد فيها قضاة..."، الرئيس نبيه برّي؛ **محاضر مجلس النواب**، مرجع سابق، ص٧٢٣ و ٧٢٤.

ثلاثة أعضاء على الأقل، فماذا لو تغيّب القاضي العضو عن أحد اجتماعات الهيئة الذي اتخذت خلاله قراراً معيناً، فهل يعتبر هذا القرار قضائياً في ظل عدم وجود أي قاضٍ؟ أو أنه سيكون إدارياً وبالتالي خاضعاً للإبطال أمام مجلس شورى الدولة؟

إنطلاقاً من اجتهاد القاضي الياس الريس/الدولة، المذكور سابقاً، والذي يمكن القول معه بأن المعيار القانوني لتحديد صلاحية القضاء الإداري يكمن في صفة القرار وليس في المرجع الذي اتخذه، لذا فإنه لابد من العودة إلى صفة القرار الذي تتخذه هيئة التحقيق الخاصة لاستنتاج ما إذا كان قراراً إدارياً وبالتالي خاضعاً لرقابة القضاء الإداري أم أنه قرارٌ قضائي وبالتالي يخرج عن رقابته.[١].

٢) القرارات التي تصدرها الهيئة بموجب إعلاماتها :

لقد أصدرت هيئة التحقيق الخاصة الإعلام الرقم ١٠[٢]، والذي نظمت من خلاله آلية وضع الحسابات المصرفية تحت المتابعة والمراقبة بعد أن تكون قد أصدرت قرارها بوضع هذه الحسابات تحت المراقبة، فلم ينص أي قانون على منح الهيئة صلاحية إصدار القرار بوضع بعض الحسابات المصرفية قيد المتابعة والمراقبة، بل أن الهيئة استمدت من خلال إعلامها صلاحية إصداره. وتجدر الإشارة إلى أن القرار بوضع الحساب المصرفي تحت المتابعة أو المراقبة هو قرار مستقل ولا يشكّل خطوة تمهيدية لإصدار القرار المؤقت أو النهائي، فالهيئة قد تصدر هذا القرار دون أن تصدر لاحقاً قراراً مؤقتاً أو نهائياً[٣].

٣) القرارات التي تصدرها الهيئة دون وجود أي نص يجيز لها صلاحية اتخاذها:

٣-١) القرار بتجميد التداول بأسهم المشتبه به لدى شركة معينة، والقرار بوضع إشارة قرارها المذكور في السجل التجاري العائد لهذه الشركة:

أصدرت هيئة التحقيق الخاصة القرار الرقم ٢٠١١/١١/١/٣، تاريخ ٢٠١١/٦/٩، والمتضمن تجميد التداول بعدد من الأسهم العائدة للمشتبه به[٤] لدى شركتين تجاريتين، وقررت تكليف أمين

---

[١] سنبحث في صفة هذا القرار النهائي وفي آلية الطعن به في **(القسم الثاني)** من الرسالة.

[٢] المعدّل بموجب الإعلام الرقم 16، مرجع سابق.

[٣] القاضي شبيب مقلّد، مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق.

[٤] مجلس شورى الدولة، (الرئيس صادر والمستشاران شديد والجميّل)، القرار رقم ٢٠١٠/٨٩١-٢٠١١، تاريخ ٢٠١١/٨/٩، جابر/هيئة التحقيق الخاصة ومصرف لبنان والدولة-وزارة العدل، غير منشور.

سر الهيئة إبلاغ نسخة عن هذا القرار إلى أمانة السجل التجاري في بيروت لتدوين إشارة القرار في ملف الشركتين.

٣-٢) القرار بمنع ترتيب أي حق عيني على عقارات المشتبه به والقرار بوضع إشارة هذا القرار على الصحيفة العينية العائدة للعقارات المذكورة:

في قضية بنك المدينة وبنك الاعتماد المتحد[١] أصدرت الهيئة القرار الرقم ٢٠٠٣/١٩/١، تاريخ ٢٠٠٣/٧/١٢، والذي قررت بموجبه توجيه كتاب إلى معالي وزير المالية للإيعاز إلى جميع الدوائر العقارية في لبنان بالامتناع عن تسجيل أية معاملة عقارية أو إعطاء أي حق عيني على العقارات التي يملكها الأشخاص الواردة أسماؤهم في القرار المذكور، وذلك حفاظاً على أموال المودعين لدى المصرفين المذكورين، وبناء عليه وجّه حاكم مصرف لبنان بصفته حاكماً للمصرف ورئيساً للهيئة كتاباً طلب بموجبه من وزير المالية اتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة على ضوء ما قررته الهيئة.

ثالثاً: <u>القرارات التي تصدرها الهيئة ولا يكون من شأنها إلحاق الضرر (القرارات التكميلية والقرارات التفسيرية):</u>

١) القرارات التكميلية (القرار إما بالتأكيد على استمرار العمل بمضمون قرارها النهائي أو بالرجوع عنه):

١ – ١) القرارات التأكيدية:

- **قضية بنك المدينة ش.م.ل وبنك الاعتماد المتحد ش.م.ل :**

في العام ٢٠٠٣، برزت قضية بنك المدينة وبنك الاعتماد المتحد إلى الواجهة بعد أن تبين وجود اختلاسات وسرقة لأموال المودعين بحيث ظهرت القضية إلى العلن عندما عجز المصرفين عن تغطية الشيكات المسحوبة عليهما في غرفة المقاصة لدى مصرف لبنان[٢]، فما كان من هيئة التحقيق الخاصة إلاّ أن باشرت بتحقيقاتها، فوضع كل من أمين السرّ ولجنة الرقابة على

---

[١] سنأتي على شرح هذه القضية في **ثالثاً– ١– ١) القرارات التأكيدية.**

[٢] عبد الله محمود الحلو، **الجهود الدولية والعربية لمكافحة تبييض الأموال**، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧، ص ٢٩٠.

المصارف تقريره[١]، اللذان استندت إليهما الهيئة لتصدر بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٦ القرار الرقم ٢٠٠٣/٣/٢٠، الذي قررت بموجبه ضرورة "**التحرك سريعاً لتدارك تفاقم هذا الأمر**"، **فقررت:** "... رفع السرية المصرفية تجاه المراجع القضائية المختصة عن جميع الحسابات العائدة بصورةٍ مباشرة أو غير مباشرة وذلك بصورة فردية أو بالاشتراك مع أي شخص آخر للأشخاص المعددين أدناه لدى جميع المصارف العاملة في لبنان وتجميدها بصورة نهائية مع الموجودات المصرفية التابعة لها..."؛ وأتبعته بالقراران الرقم ٢٠٠٣/٣/٢٠ مكرر (١)، والرقم ٢٠٠٣/٣/٢٠ مكرر (٢).

وبنتيجة القرار المذكور تعهد رئيس مجلس إدارة بنك المدنية بتغطية ودائع وتسليفات، وعرض مالكو البنك المذكور تنازلهم عن مجموعة من العقارات التي يملكونها كأفراد أو شركات لمصلحة المصرفين[٢]، وبنتيجة هذه التسوية، أصدرت الهيئة بتاريخ ٢٠٠٣/٣/١٩، القرار الرقم ٢٠٠٣/٦/١، الذي قررت بموجبه **الرجوع عن قرار رفع السرية المصرفية والتجميد** في "ضوء المستجدّات المتعلّقة بالموضوع"، وأعادت بالتالي السرية المصرفية لحسابات الأشخاص الذين سبق أن رفعتها عنهم.

إلاّ أنه وبتاريخ ٢٠٠٣/٧/٨، أحالت الهيئة المصرفية العليا بالقرار الرقم ٢٠٠٣/١٠/٢، المسؤولين عن إدارة بنك المدينة وبنك الاعتماد المتحد على هيئة التحقيق الخاصة، التي بدورها وبعد اطلاعها على كامل الملف وخاصة على الكتاب الموجّه إلى حاكم مصرف لبنان[٣] أصدرت مجدداً القرار الرقم ٢٠٠٣/١٨/١ مكرر (١)، تاريخ ٢٠٠٣/٧/١٠، الذي قررت بموجبه رفع السرية المصرفية مجدداً تجاه المراجع القضائية المختصة عن جميع الحسابات المصرفية العائدة للأشخاص المعددين في متن قرارها المذكور وتجميدها بصورة نهائية، وذلك بعد أن اعتبرت الهيئة أن "المستجدات" التي كانت قد ارتكزت عليها للعودة عن قراراتها السابقة القاضية برفع السرية "قد تبيّن للهيئة عدم صحتها"، خاصةً وأن "...**أفعال الأشخاص المذكورين أعلاه المتمثلة في السرقة الجنائية** الواقعة على أموال المصرفين تنطبق على... أحكام الفقرة الثانية من المادة ٦٣٨ عقوبات..".

---

[١] تقرير أمين السرّ رقم ٥٤/هـ . ت/ ٠٣، تاريخ ٢٠٠٣/١/٢٧، وتقرير لجنة الرقابة على المصارف رقم ١٣/١ أ، تاريخ ٢٠٠٣/٢/٣، تقارير غير منشورة.

[٢] عبد الله محمود الحلو، المرجع السابق، ص ٢٩١.

[٣] وجّه أحد الأشخاص إلى حاكم مصرف لبنان كتاباً تضمن اعترافاً لأحد المشتبه بهم بالاستيلاء على مبالغ كبيرة، ما دفع بهيئة التحقيق الخاصة بما لها من سلطة تقدير، استناداً للبند ٤ من المادة ٦ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، للقول بجدّية الأدلة على إقدام الأشخاص الذين أوردت أسماءهم لاحقاً في متن قرارها على سرقة أموال المصرفين؛ ولكن الذي يلفت الانتباه هو توجيه الكتاب إلى حاكم مصرف لبنان وليس إلى هيئة التحقيق الخاصة، الأمر الذي يؤكد مرة أخرى على ارتباط هيئة التحقيق الخاصة بشخص الحاكم.

وفي تطورٍ جديد في هذه القضية، أصدرت هيئة التحقيق الخاصة بتاريخ ٢٠١٤/٩/٤[١]، وتحت عنوان "سرّي" القرار الرقم ٢٠١٤/١٩/١٢/١، والرامي إلى تجميد ورفع السرية المصرفية عن حسابات الأشخاص والشركات المتعاملين مع الأشخاص المتورطين بقضية بنك المدينة والذين لم تلحظهم في قراراتها السابقة، وأتبعته بالقرار الرقم ٢٠١٤/٢٠/١/١، بتاريخ ٢٠١٤/٩/١٨، وأيضاً تحت عنوان "سرّي" والرامي إلى تجميد ورفع السرية عن حسابات شخصٍ آخر والشركة التي يملكها[٢]، أي بعد مرور أكثر من إحدى عشر سنة على قراراتها الأولى، محيلةً تحقيقاتها بهذا الخصوص إلى النيابة العامة التمييزية.

- **قضية توتنجي/ البنك الأهلي الدولي ش.م.ل[٣]:**

أصدرت هيئة التحقيق الخاصة القرار الرقم ٢٠٠٣/١٦/٢٦، تاريخ ٢٠٠٣/٦/٢٦، قررت بموجبه رفع السرية المصرفية تجاه المراجع القضائية المختصة عن الحسابات العائدة للسيد محمد توتنجي لدى جميع المصارف والمؤسسات المالية العاملة في لبنان وتجميدها بصورةٍ نهائية؛ وبعد إحالتها الأوراق إلى النيابة العامة التمييزية أصدرت هذه الأخيرة قراراً أعلنت فيه عدم إمكانية تطبيق أحكام القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، على فعل السيد توتنجي مكتفيةً بإحالة الملف إلى هيئة التحقيق الخاصة لإجراء المقتضى، فأصدرت هيئة التحقيق الخاصة بتاريخ ٢٠٠٤/٧/١٦، القرار الرقم ٢٠٠٤/١٥/٩، والذي أكّدت بموجبه على استمرار العمل بمضمون قرارها برفع السرية ومواصلة تجميد الحسابات المصرفية.

١-٢) الرجوع عن القرار النهائي:

- **قضية محمد عجمي/ بنك سوسيتيه جنرال في لبنان ش.م.ل[٤]:**

في هذه القضية قررت هيئة التحقيق الخاصة بتاريخ ٢٠٠٢/١/٧، رفع السرية المصرفية عن حسابات السيد عجمي وتجميدها للاشتباه بارتكابه جرم تبييض الأموال، وبعد إجراء التحقيقات تبيّن أن ما نُسب إليه لا يؤلف جرم تبييض الأموال ولا يبرر الإبقاء على تجميد حساباته، فقررت الهيئة بتاريخ ٢٠٠٧/٨/٣٠ تحرير حساباته المذكورة.

---

[١] القرار الرامي إلى مواصلة تجميد ورفع السرية المصرفية عن حسابات م.ح وأبنائه ورفاقهم والشركات التي يملكونها، منشور على الموقع الإلكتروني: www.altaharri.com

[٢] القرار الرامي إلى مواصلة تجميد ورفع السرية المصرفية عن الحسابات العائدة إلى ش.ع؛ المرجع أعلاه.

[٣] قاضي الأمور المستعجلة في بيروت، (الرئيس النشار)، القرار رقم ٥٩٩، تاريخ ٢٠٠٤/١١/١٠؛ **العدل** ٢٠٠٥، العدد ٣، ص ٦٤٧.

[٤] قاضي الأمور المستعجلة في بيروت (الرئيس النشار)، القرار رقم ٦٢٤، تاريخ ٢٠٠٨/١٢/٢٢؛غير منشور.

٢) القرارات التفسيرية:

في قضية محمد عجمي المشار إليها أعلاه، وبعد أن قررت الهيئة تحرير حساباته المصرفية تمنّع المصرف المدعى عليه، والتي كانت حسابات السيد عجمي مفتوحة لديه، عن تحرير حساباته، فطلب السيد عجمي من هيئة التحقيق الخاصة تفسير القرار الصادر عنها والرامي إلى رفع التجميد وتحرير الحسابات؛ وبالفعل، أصدرت الهيئة القرار رقم ٢٠٠٧/١٧/١٦/١، تاريخ ٢٠٠٧/١١/٢٩، والذي فسّرت بموجبه مفهوم القرار الرامي إلى "الرجوع عن رفع السرية المصرفية وبإعادتها وتحرير الحسابات المصرفية العائدة لصاحبها"، واعتبرت بأنه يعني إعادة السرية المصرفية على الرصيد الكامل للحساب العائد للسيد عجمي لدى المصرف المدعى عليه بتاريخ قرار تجميد الحساب وعلى كل حق ناشئ عنه وتحريره.

رابعاً: <u>القرارات التي تتخذها الهيئة وتخرج عن صلاحيتها واختصاصها:</u>

في قضية محمد عجمي المذكورة أعلاه، كان ورد تحويل مصرفي إلى حساب السيد عجمي مصدره مصرف First Union National Bank ما لبث أن ألحق المصرف المذكور تحويله هذا بطلب استرجاع التحويل لأن التحويل نجم عن عملية احتيال واستعمال مزور، فأصدرت هيئة التحقيق الخاصة قراراً بتجميد حسابات السيد عجمي، كما أشرنا سابقاً، وبعد مطالبات المصرف المذكور المتكررة، أصدرت الهيئة قراراً آخر بتاريخ ٢٠٠٤/١١/٢٩، **قررت بموجبه الموافقة على تحرير المبلغ المحوّل مقابل كفالة مصرفية**، وذلك قبل أن تقرر لاحقاً تحرير حسابات السيد عجمي. فإن كان القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، قد منح الهيئة الصلاحية لرفع السرية المصرفية وتجميد الحسابات المصرفية إلاّ أنه لم يعطها صلاحية تحرير جزء من هذه الحسابات المجمّدة والموافقة على تحويلها إلى مصرفٍ آخر.

وفي قضية بنك المدينة، بعد أن قررت هيئة التحقيق الخاصة تحرير الحسابات المصرفية قامت الهيئة المذكورة خلال شهر شباط ٢٠٠٣، "**<u>باسترجاع ملف بنك المدينة من عند النائب العام التمييزي</u>** وإعادة السرية المصرفية على حسابات المتورطين في القضية وتحريرها.."[١]. فإن استرجاع ملف قضية معروضة على القضاء فيه، في حال صحته، تخطي صارخ لصلاحية الهيئة واعتداء على صلاحية السلطة القضائية.

---

[١] تقرير أمين سر هيئة التحقيق الخاصة المرفوع إلى رئيس الهيئة، الرقم ٢١٥/هـ. ت/ ٠٤، تاريخ ٢٠٠٤/٣/٣٠، بموضوع القضية رقم ٢٤٩، المتعلقة بحسابات أحد الأشخاص الذين قررت الهيئة تجميد ورفع السرية عن حساباته.

وفي ختام القسم الأول، نستطيع القول بأن المادة السادسة من القانون الرقم ٣١٨/ ٢٠٠١، التي نصت على أن مهمة هيئة التحقيق الخاصة تتلّخص بكونها تقوم بالتحقيق في عمليات تبييض الأموال، جعلت بالتالي مهمتها الأولى والأبرز أن تجري التحقيقات في العمليات التي يشتبه بأنها تشكل تبييض أموال، هذا يعني أنه يكفي الاشتباه حتى يتحقق اختصاص هيئة التحقيق الخاصة، ومهامها لا تتوقف عند هذا الحدّ إذ أن الهيئة تقرِر مدى جدّية الأدلة والقرائن على ارتكاب هذه الجرائم، وبالتالي فقد تجد بأن الأدلة ليست واضحة كما ليست كافية للإيقان بوجود تبييض أموال فتقرر إهمالها، والعكس صحيحٌ أيضاً وهذا ما يعيدنا إلى القول بأن هذه الهيئة، التي تتمتع بالشخصية المستقلّة، باتت تقرّر وجود أو انتفاء وجود هذا الجرم...

وبعد أن حدّدنا مفهوم هيئة التحقيق الخاصة وبحثنا في كيفية تأليفها وعرضنا أهم الصلاحيات الممنوحة لها والقرارات التي تتخذها، نستطيع القول بأن إنشاءها، وإن جاء نتيجة ضرورة اقتصادية وطنية ملّحة، إلاّ أن التأني في تأليفها وانتقاء أعضائها وحتى تحديد صلاحياتها ومنحها إمكانية إصدار قراراتٍ، يطغى عليها الطابع العقابي وتمس الوضع القانوني لصاحب الحساب المصرفي، كان ضرورة أكثر من ملّحة.
فإن كان الهدف من إنشائها هو مكافحة تبييض الأموال، فكان لابد من تأليفها من ذوو الخبرة الاقتصادية والقانونية على حدٍّ سواء، لما لقراراتها من طابعٍ عقابي.

وعلى الرغم من ذلك فإن صلاحيات الهيئة، والتي تنحصر في إجراء التحقيقات والمبادرة إلى رفع السرية المصرفية عن الحسابات المشبوهة، تبقى ضمن إطار التحقيق والشبهة التي لا تصل إلى حدّ الادعاء أو تحريك الدعوى العامة بل تكتفي الهيئة بإحالة الملف وتبليغ قرارها برفع السرية إلى سلطات الادعاء بالحق العام أي النائب العام التمييزي الذي له إما الاستناد إلى تحقيقات الهيئة والادعاء بجرم تبييض الأموال أو إجراء المزيد من التحقيقات أو حفظ الأوراق لعدم توافر عناصر الجرم أو لعدم كفاية الأدلة.

لذا بالإمكان القول بأن هيئة التحقيق الخاصة تشكّل وسيطاً أو همزة الوصل في ما بين المؤسسات المالية من جهة وسلطات الادعاء بالحق العام والمراجع القضائية من جهةٍ أخرى، وهذا يعني أنها تنضوي تحت النموذج الهجين لوحدات الاستخبارات المالية المؤلفة دولياً، بحيث تستطيع إجراء التحقيقات واتخاذ بعض القرارات كالقرار برفع السرية المصرفية إلاّ أنها لا تدخل ضمن التنظيم القضائي للدولة بحسب ما رأينا لا من حيث تأليفها ولا حتى من حيث قراراتها المختلفة والتي سنناقش طبيعتها القانونية في القسم الثاني من هذه الرسالة.

لذا، فإن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، بمنحه الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة يكون قد ميّزها عن غيرها من الهيئات واللجان التابعة للمصرف المركزي، إلاّ أن وجود قاضٍ عضو فيها واعتبارها لهذا السبب ذات طابع قضائي، دفع إلى طرح العديد من الأسئلة أهمها، ما هو المعيار الذي اعتمده المشترع في القانون المذكور للقول بأن هيئة التحقيق الخاصة تشكّل هيئة ذات طابع قضائي؟ إذ أنه بالعودة إلى القانون الإداري للقول بأنه اعتمد المعيار الشكلي وفقاً للأشخاص الذين تتألف منهم الهيئة يطرح أمامنا سؤالٌ آخر، فكيف استطاع المشترع أن يجمع بين الشخصية المعنوية والصفة القضائية في هيئةٍ واحدة وهي هيئة التحقيق الخاصة؟ وما هي غايته من ذلك؟

كل هذه الأمور سنقوم بمناقشتها من خلال البحث في الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة ولقراراتها وإمكانية الطعن بها والمرجع الصالح للنظر بالطعن (**القسم الثاني**).

القسم الثاني

الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة ولقراراتها

إن وجود الأشخاص المعنويين – باستثناء الدولة – بما في ذلك المؤسسات العامة لم يكن بدافعٍ من إلزامية وجودهم من الناحية القانونية، بل كان نتيجة لضرورات سياسية أو اقتصادية أو عملية، حملت الدولة على خلقهم وبعث كيانهم.[١]

وكما سبق وشرحنا في القسم الأول من هذه الدراسة، بأن الضرورات الاقتصادية وحتى السياسية قد دفعت الدولة اللبنانية إلى إنشاء هيئة التحقيق الخاصة، بموجب القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، والذي نص في مادته السادسة على ما يلي:

" تُنشأ لدى مصرف لبنان هيئة مستقلّة... تتمتع بالشخصية المعنوية، غير خاضعة في ممارسة أعمالها لسلطة المصرف..."

وتتمتع هيئة التحقيق الخاصة، كما بيّنا في القسم الأول، بالعديد من الصلاحيات الهامة وتؤدي أدواراً ومهاماً مختلفة وعلى أكثر من صعيد، تطال حقوق الأفراد ومصالحهم في البعض منها وتلعب دوراً في تنظيم القطاع المصرفي في البعض الآخر.

لذا، بدى الأمر واضحاً ومنذ البداية برغبة المشترع اللبناني في إرساء قاعدة من الاستقلال للهيئة لتجنيبها أية آثار، مهما كانت بسيطة، قد تنتج عن أعمالها، فتقوم بالتالي بممارستها بكل حرية وبالاستقلال عن أية سلطةٍ أو إدارة أو حتى رقابة.

وكانت نتيجة ذلك بأن منح المشترع لهيئة التحقيق الخاصة الشخصية المعنوية المستقلّة مؤكداً على استقلالها وعدم خضوعها، أثناء ممارسة أعمالها، لسلطة مصرف لبنان بالرغم من أنها منشأةٌ لديه ويرأسها حاكم المصرف نفسه.

وقبل البدء بمناقشة ماهية الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة وسبب منحها إيّاها ونتائج ذلك، لابد بدايةً من تعريف الشخصية المعنوية وتبيان عناصرها.

"يقصد بالشخصية في نظر القانون القدرة والأهلية لاكتساب الحقوق وتحمّل الالتزامات. والشخص المعنوي هو عبارة عن جماعة أو هيئة يعاملها القانون معاملة الشخص الحقيقي (الطبيعي أو الآدمي) فيعترف لها بمثل أهليته فيصبح في مقدورها التمتع بالحقوق وتحمُّل الالتزامات..."[٢].

---

[١] حسن الحلبي، **المؤسسات العامة في لبنان**، منشورات عويدات، بيروت – لبنان، ١٩٧٤، ص٤٠.

[٢] محيي الدين القيسي، **القانون الإداري العام**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت– لبنان، ٢٠٠٧، ص ١٩.

"والشخص المعنوي هو ذلك الكيان القانوني الذي يتم إنشاؤه لتحقيق غاية معينة ومحددة. وهو يملك الأدوات والوسائل التي تخوله القيام بمهامه، والتي قد تتيح له اكتساب الحقوق وتحمل الموجبات"[١].

ويختلف الشخص الطبيعي عن الشخص المعنوي فبينما يشكل الأول كياناً بيولوجياً وكياناً قانونياً في آن، يؤلف الشخص المعنوي كياناً قانونياً فقط؛ فهو إذاً تجمّع منظّم يستلزم وجوده مبدئياً **نصاً تشريعياً صريحاً**، وهذا التنظيم يجب أن يهدف إلى **تحقيق غاية معينة** وهو ما يعرف بمبدأ "التخصص"[٢]، كما لابد من أن تكون له **إدارة داخلية** يتولاها أشخاص طبيعيون **ونشاطات خارجية** يمثله فيها الأشخاص الطبيعيون أنفسهم، كما أنه **يخضع للقوانين والأنظمة** ومحصّن ومحميّ بها[٣].

وقد بيّن الفقيه Waline "أن من هو أهل للحق أو الشخص القانوني ليس سوى مركز مصالح محمية قانوناً فكل فرد له صفة أهل للحق بسبب كرامة الشخص البشري ولبعض التجمعات أيضاً الشخصية المعنوية. وتنجم الشخصية المعنوية طبيعياً من **نص تشريعي أو تنظيمي** يضفي على فئة التجمعات أو على تجمُّع معيّن الشخصية المعنوية... وعندما **يخلق المشترع نفسه أحد التجمعات يقود ذلك إلى الاعتراف له بالشخصية المعنوية** عدا نص صريح مخالف."[٤].

وتقسم الأشخاص المعنوية إلى نوعين: أشخاص معنوية **خاصة** وأشخاص معنوية **عامة** [٥]؛ وهناك ثلاث فئات من الأشخاص المعنوية العامة: **الدولة** وهي على رأس الأشخاص المعنوية العامة وهي التي تمنح <u>بنصٍ تشريعي الشخصية المعنوية العامة</u> للأشخاص والمؤسسات الإدارية الأخرى، بالإضافة إلى الأشخاص المعنوية العامة **المحلية أو الإقليمية** كالبلديات، والأشخاص المعنوية العامة **المصلحية والمرفقية** كالمؤسسات العامة والمصالح المستقلة[٦]. وكل شخص معنوي عام غير الدولة والجماعات المحلية هو مؤسسة عامة[٧].

---

[١] فوزت فرحات، **القانون الإداري العام**، الكتاب الأول، لم يذكر دار ومكان النشر، ٢٠٠٤، ص ٤٦.

[٢] فالشخص المعنوي ينشأ حتماً لأجل هدفٍ معين ولا يحق له أن يتحرك ويعمل إلاّ في سبيل تحقيق هذا الهدف دون سواه.

[٣] يوسف سعدالله الخوري، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، تنظيم إداري، أعمال وعقود إدارية، بيروت- لبنان، ١٩٩٨، ص ٢٢.

[٤] جورج فوديل وبيار دلفوفيه، **القانون الإداري**، الجزء الأول، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت- لبنان، ٢٠٠١، ص ٢٩٦.

[٥] محيي الدين القيسي، المرجع السابق، ص ٢٠.

[٦] فوزت فرحات، المرجع السابق، ص ٥٠.

[٧] جورج فوديل وبيار دلفولفيه، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص ٤٥١.

أمّا الأشخاص المعنوية الخاصة فتتكون من فئتين: الفئة الأولى وتضم الذين يسعون منهم لتحقيق الربح كالشركات على مختلف أنواعها من تجارية ومدنية..، والفئة الثانية تضم الذين لا يسعون إلى تحقيق الربح والتي تكون بدورها إما تجمعات أشخاص كالجمعيات والنقابات أو تجمعات أموال كالمؤسسات الخيرية[١].

وقد تعتبر نظرياً كل هذه الأشخاص المعنوية متساوية مع بعضها البعض لكون كل منها لها شخصيتها المستقلة وحقوقها وموجباتها المتميّزة عن الأخرى. ولكن هذا الأمر وضع الدولة في مستوى أي شخصٍ معنويٍّ آخر، الأمر غير المنطقي فالدولة تحتضن وتحتوي الكل وهي التي، عبر مؤسساتها الدستورية الثلاث، تحدد وترعى وتحمي حقوق وموجبات كل شخص متواجد على أرضها سواء كان طبيعياً أم معنوياً. غير أن ذلك لا يعني أن سائر الأشخاص المعنويين لا يتمتعون بأية حقوق لهم على الدولة، فإن كانت هذه الأخيرة تراقب نشاطات وأعمال أولئك، فإنها هي أيضاً تخضع للرقابتين السياسية والقضائية، وحتى لرقابةٍ خارجية تمارسها عليها في عصرنا الحديث قوى سياسية ومالية مستقلة عنها كالشركات الرأسمالية الكبرى مثلاً. وإنما وبالرغم من ذلك تبقى الدولة هي الأهم ولابد من التركيز على دورها المتعاظم في مجتمعاتنا العصرية المنظمة.[٢]

وبالعودة إلى هيئة التحقيق الخاصة، فبالإضافة إلى الشخصية المعنوية منحتها المادة السادسة عينها من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، "**الطابع القضائي**"، فكيف استطاع المشترع التوفيق بين منح الشخصية المعنوية والطابع القضائي لهيئة التحقيق الخاصة في آنٍ معاً؟؟

وقد رأينا في القسم الأول من هذه الرسالة، بأن هيئة التحقيق الخاصة تصدر عدة أنواع من القرارات، كالقرار المؤقت والنهائي، وإلى جانب هذين القرارين، باتت تصدر نوعان آخران من القرارات قرار تؤكّد فيه على قرارها النهائي وآخر قد تتراجع بموجبه عن قرارها النهائي؛ بالإضافة إلى التدابير المسلكية التي تتخذها بحق أعضاء الوحدة الإدارية، والقرار بوضع بعض الحسابات المصرفية تحت المراقبة، والإعلامات؛ كما قد يُطلب منها تفسير قراراتها والهيئة تبادر إلى تفسيرها تماماً كما تفسّر المحاكم قراراتها، وقد تصدر الهيئة أيضاً قراراتٍ أخرى بحسب ظروف القضية المعروضة كقرارها بوضع إشارة القرار النهائي الذي تصدره على الصحائف العينية لعقارات المشتبه بهم أو في السجل التجاري العائد للشركة المشتبه بها.

---

[١] يوسف سعدالله الخوري، المرجع السابق، ص ٢٤.

[٢] المرجع أعلاه، ص ٢٤.

وقد نص صراحة البند الثالث من المادة ٨ من القانون المذكور، بأن القرارات التي تصدرها الهيئة لا تخضع لأي طريق من طرق الطعن العادية منها أو غير العادية وسواء كانت المراجعة قضائية أو إدارية وحتى المراجعة لتجاوز حدّ السلطة.
إن النص المذكور فتح باباً واسعاً للتحليلات القانونية المتناقضة تارةً والمتوافقة تارةً أخرى؛ فنجد جزءاً من الفقه أيّده وآخر انتقده، وانقسم الاجتهاد في بادئ الأمر إلاّ أنه عاد وأجمع على رأي واحد تمثل بكون قرارات هيئة التحقيق الخاصة هي قراراتٌ قضائية وغير خاضعة لأي طريق من طرق الطعن.

ولعل هذا القسم من الرسالة بلغ بأهميته إلى حدّ يدفعنا للقول بأنه يشكل موضوع رسالة الدبلوم بحدّ ذاته، فتحديد الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة يمر بدايةً بالشخصية المعنوية الممنوحة لها ونتائج منحها إيّاها، لننتقل بعدها إلى تحديد الطبيعة القانونية لقرارات هيئة التحقيق الخاصة والذي يشكّل طريقاً تمهيدية للتأكد مما إذا كانت هذه القرارات تخضع فعلاً أم لا للطعن، وفي حال الإيجاب فأمام أي مرجع؟؟
فهل حقاً تعتبر قرارات الهيئة قرارات قضائية؟ وفي حال الإيجاب، لماذا إذاً نص البند الثالث المذكور على منع المراجعة لتجاوز حدّ السلطة، والتي تشكل وسيلة من وسائل مراقبة عدم مشروعية الأعمال الإدارية والهدف منها هو حماية الأفراد ضد تجاوز الإدارة؟؟

ولعل السؤال الأهم هو هل أن تطبيق نص البند الثالث المذكور يطال القرارات التي تصدرها هيئة التحقيق الخاصة بأنواعها كافةً؟

ولأنه يستحيل معرفة ماهية الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة وطبيعتها القانونية وطبيعة قراراتها، إلاّ إذا تمّ الفصل في البحث في ما بين شخصيتها المعنوية من جهة وطابعها القضائي من جهةٍ أخرى والغوص على حدة في كل من شخصيتها المعنوية لمعرفة نتائج منحها هذه الشخصية (**الفصل الأول**) وطابعها القضائي توصلاً لتحديد طبيعة قراراتها وما إذا كان هناك إمكانية للطعن بها والمرجع الصالح للنظر بالطعن؟؟ (**الفصل الثاني**)

الفصل الأول

الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة ونتائج منحها هذه الشخصية

تنشأ الشخصية المعنوية وتنظّم أوضاعها بقانون، (وقد تنشأ بقرار إداري كإنشاء البلدية بقرار من وزير الداخلية والبلديات، أو بمرسوم كمرسوم إنشاء مؤسسةٍ عامة)؛ أما في ما يتعلّق بالدولة فهي وإن كانت شخصاً معنوياً يأتي في قمة أشخاص القانون العام ومصدر إنشاء وتفعيل المرافق العامة كافة، إلاّ أنها ليست بالتأكيد مثل بقية أشخاص القانون العام، كما شرحنا، بل هي شخص معنوي من نوعٍ خاص، ينشأ بنصٍ دستوري يحدد نطاقها الجغرافي أما أهدافها وغاياتها فهي التي تقوم بتحديدها بما لها من سيادة[١].

ولقيام الشخصية المعنوية لابد من وجود نص صريح وواضح، إذ لا يكفي لقيامها تواجد بعض الملامح التي تدل عليها، كالاستقلال المالي أو الإداري، لكن الاجتهاد اعتبر أن الاستدلال على الشخصية المعنوية يرتبط بوجود **معيار التقرير والتصرُّف**، والذي بدونه لا وجود لها على الرغم من النص عليها صراحةً.[٢]

والشخصية المعنوية في القانون العام لها أهميتها السياسية والعملية بحيث تكمن أهميتها السياسية في كونها الركيزة الأساسية والمقياس الصحيح لاستقلال مؤسسة معينة عن الدولة، في حين تكمن أهميتها العملية في كون أن لكل شخصٍ معنوي من أشخاص القانون العام عناصره وأجهزته البشرية الخاصة به وأنظمته الداخلية التي ترعاهم وحتى أملاكه الخاصة به والتي تتميّز عن أملاك الأشخاص المعنوية العامة الأخرى، هذا وبالإضافة إلى المسؤولية التي قد تطال أحد هذه الأشخاص دون الآخر وكذلك الأمر في ما يتعلّق بالعقود الإدارية التي يجريها أحدها والتي تلزمه وحده دون باقي أشخاص القانون العام[٣].

ويؤلف مجموع أشخاص القانون العام وحدة إدارية متكاملة. وعلى الرغم من أن لكل واحد منهم شخصية معنوية مستقلّة عن الآخر في نظر القانون، فإنه ومع ذلك لا يمكن فصلهم كلياً عن بعضهم البعض. فعملياً كل أشخاص القانون العام تحكمهم قواعد عامة مشتركة في كثيرٍ من المجالات وهم بحاجة إلى استمرارية التعامل مع بعضهم البعض لتبادل المعلومات والخدمات

---

(١) فوزت فرحات، مرجع سابق، ص ٤٦.

(٢) المرجع أعلاه، ص ٥٢.

(٣) يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص ٢٥.

والقدرات، وهو ما يستدعي التعاون المتبادل، كما يتجسّد أحياناً برقابة يجريها بعضهم على الآخر (كرقابة الدولة مثلاً)، وقد يؤدي أحياناً إلى نزاعات وخلافات بينهم[١].

لذلك، فإنه بالرغم من الحسنات والإيجابيات التي ينطوي عليها هذا النوع من التعاون، خاصةً بعد أن أصبح التداخل بين أشخاص القانون العام بعضها مع البعض الآخر من جهة، وبين القطاعين العام والخاص من جهةٍ أخرى أمر ضروري تفرضه الرغبة في سير ناجح ومثمر للمرافق العامة، إلاّ أن هذا التعاون قد يؤدي إلى تشابك في الصلاحيات وتعدد النزاعات والتباس الأمر على أي متضرر في معرفة المرجع الذي عليه أن يقاضيه من جهة ومعرفة الجهة القضائية المختصة للنظر بهذا النزاع من جهةٍ أخرى[٢]؛ والسؤال الذي يُطرح هو أين هيئة التحقيق الخاصة من كل ما ذُكر؟

لذلك، لابد بداية من معرفة ماهية الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة **(المبحث الأول)** ليصار إلى البحث بعدها في نتائج منحها هذه الشخصية **(المبحث الثاني)**.

---

[١] يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص ٢٧.

[٢] المرجع أعلاه، ص ٣٠.

المبحث الأول: الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة:

إذا ما عدنا إلى هيئة التحقيق الخاصة محاولين تطبيق المذكور آنفاً لتحديد شخصيتها المعنوية، فإننا نجد أنها مُنحت الشخصية المعنوية بموجب القانون الرقم ٣١٨/ ٢٠٠١، أي أن القانون المذكور منحها القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، فهل هذا يعني أنها شخص معنوي عام؟ وإن كانت كذلك، فضمن أية فئةٍ من الفئات الثلاث المذكورة تُصنّف؟ وأي نتائج تترتب على ذلك؟ وما هي غاية المشترع من منحها الشخصية المعنوية، وما ينتج عن ذلك من استقلال مالي وإداري، في حين أن أعضاءها هم أنفسهم أعضاء مصرف لبنان أو إحدى اللجان أو الهيئات التابعة له، ونفقاتها تخضع لموافقة المجلس المركزي لمصرف لبنان؟

الأصل أنه لا يوجد معيار حاسم يعتّد به في مطلق الأحوال لتمييز هيئة التحقيق الخاصة عن باقي الأشخاص المعنوية، لذا يقتضي الرجوع إلى مجموعة من الصفات التي تتميّز بها والتوفيق بينها لاستنباط طبيعتها القانونية وصفتها كشخصٍ معنوي عام من خلال الشبه الأقرب بينها وبين الجماعة العامة أو الخاصة.

لذا، بعد طرح كل هذه الأسئلة لابد من محاولة إيجاد حلولٍ لها ولغيرها من الإشكالات وذلك عن طريق الرجوع إلى مجمل الأحكام المتعلقة بهيئة التحقيق الخاصة حيث نجد بأن:

أولاً: هيئة التحقيق الخاصة كشخصٍ معنوي:

لقد منح القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، صراحةً هيئة التحقيق الخاصة الشخصية المعنوية بموجب المادة ٦، وأعطاها كل مظاهر الشخص المعنوي فهي:

١) أُنشئت من أجل تحقيق غرضٍ معين:

تكمن أهمية إنشاء هيئة التحقيق الخاصة، كما سبق وذكرنا، بالغرض الذي أُنشئت لأجله، والذي حدّده البند ٤ من المادة ٦ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، بإجراء التحقيقات في العمليات التي يشتبه بأنها تشكل جرائم تبييض الأموال، وحصر الحق بها لتقرير رفع السرية المصرفية، وبالتالي فالهدف هو كما عُنوِن القانون المذكور بـ"مكافحة تبييض الأموال".

٢) لديها إمكانية إحداث أجهزة خاصة بها:

تمارس هيئة التحقيق الخاصة الأعمال التي أنيطت بها من أجل تحقيق الهدف من إنشائها، عن طريق أجهزةٍ خاصةٍ بها مؤهلة للتعبير عن إرادتها، سواء من جهازها التقريري (رئيسها وأعضائها) أو من جهازها التنفيذي (أمين السرّ ومختلف الأجهزة التابعة لها كالوحدة الإدارية وغيرها[١]).

٣) **<u>لها موازنة خاصة بها</u>:**

ولهيئة التحقيق الخاصة موازنة خاصةٌ بها، حتى ولو كانت تتغذى بصورةٍ رئيسية من الجماعة العامة المرتبطة بها[٢]، بحيث نص البند السابع من المادة ٦ من القانون المذكور، بأن مصرف لبنان يتحمّل نفقاتها شرط موافقة المجلس المركزي للمصرف على هذه الموازنة.

٤) **<u>لها جهازها الخاص بها من موظفين مرتبطين بها مباشرة</u>:**

يستقل موظفي هيئة التحقيق الخاصة كشخصٍ معنوي عن موظفي الدولة في نظامهم الوظيفي، بحيث أن لها مستخدمين تابعين لها ومرتبطين بها مباشرة، كما ذكرنا سابقاً، الذين يخضعون للقانون الخاص وللنظام الذي وضعته الهيئة بنفسها حتى ولو كان هؤلاء يستمدون نظامهم من شخصٍ عام آخر[٣] وهو هنا مصرف لبنان، فهم يخدمونها وينتفعون منها في آنٍ واحد.

٥) **<u>تخضع للقوانين</u>:**

إن هيئة التحقيق الخاصة كشخص معنوي هي تماماً كما الشخص الطبيعي خاضعة للقوانين والأنظمة ومحصّنة ومحميّة بها.

ثانياً: هيئة التحقيق الخاصة كشخصٍ معنوي عام:

إن هيئة التحقيق الخاصة هي شخص معنوي من أشخاص القانون العام[٤] وذلك لأنها:

١) **<u>تشارك الدولة في بعض مظاهر ونشاطات السلطة العامة</u>**[٥]، فهي:

- تَفرض قرارات يكون على المصارف الالتزام بها وتنفيذها (رفع السرية المصرفية عن الحساب المصرفي وتجميده مثلاً أو تحريره، وقرارات تأكيد أو إلغاء قراراتها السابقة).

---

[١] لطفاً مراجعة **المبحث الأول** من **الفصل الثاني** في **القسم الأول** من هذه الرسالة. ص ٤١.

[٢] يراجع بهذا المعنى: جورج فوديل وبيار دلفولفيه، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص ٤٥٢.

[٣] يراجع بهذا المعنى: يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص ٢٣.

[٤] هشام حمزة، مدير وحدة المدققين والمحققين لدى هيئة التحقيق الخاصة، مقابلة أجريتها معه في مركز الهيئة وذلك في يوم الجمعة الموافق ٢٠١١/٢/٧.

[٥] يراجع : محيي الدين القيسي، مرجع سابق، ص ٢١.

- كما تتمتع بـ"سلطة تنظيم" في القطاع المصرفي في ما يتعلّق بموضوع مكافحة تبييض الأموال، من خلال ما تفرضه بإعلاماتها على المصارف والمؤسسات المالية.
- وقد يحصل أن تطلب هيئة التحقيق الخاصة بواسطة رئيسها من الإدارات العامة كالوزارات مثلاً، مستندةً للمادة ٩ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، القيام بأمورٍ معينة بدلاً من طلب المعلومات فقط بحسب حرفية المادة المذكورة، فتبادر هذه الإدارات إلى تلبية الطلب فوراً.

وبالفعل حصل ذلك عندما أصدرت الهيئة قراراً نهائياً[١] برفع السرية المصرفية مجدداً[٢] عن حسابات المشتبه بهم في قضية بنك المدينة ش.م.ل وبنك الاعتماد المتحد ش.م.ل، فوجّه حاكم مصرف لبنان رئيس هيئة التحقيق الخاصة كتاباً[٣] إلى وزير المالية أنذاك الأستاذ فؤاد السنيورة للإيعاز إلى جميع الدوائر العقارية في لبنان من أجل الامتناع عن تسجيل أية معاملة عقارية أو إعطاء أي حق عيني على العقارات التي يملكها الأشخاص الواردة أسماؤهم في قرار الهيئة النهائي، وذلك حفاظاً على أموال المودعين لدى المصرفين المذكورين. فما كان من وزير المالية إلاّ الاستجابة للطلب فقرّر في اليوم عينه "عملاً بقرار هيئة التحقيق الخاصة رقم ٢٠٠٣/١٩/١، **وكتاب حاكم مصرف لبنان**..." إحالة الأمر إلى المديرية العامة للشؤون العقارية لتنفيذ كتاب الحاكم (لم يقل كتاب رئيس هيئة التحقيق الخاصة) وقرار الهيئة وإبلاغ أمانة السجل العقاري لوضع إشارته على صحائف العقارات العائدة للمشتبه بهم.

---

[١] هيئة التحقيق الخاصة، القرار الرقم ٢٠٠٣/١٨/١مكرر(١)، تاريخ ٢٠٠٣/٧/١٠، المشار إليه سابقاً.

[٢] بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٦، أصدرت هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان القرارات الرقم ٢٠٠٣/٣/٢٠ والرقم ٢٠٠٣/٣/٢٠ مكرر(١)، والرقم ٢٠٠٣/٣/٢٠ مكرر(٢)، رفعت بموجبها السرية المصرفية عن الأموال والموجودات المصرفية للأشخاص المشتبه بهم في قضية بنك المدنية ش.م.ل وبنك الاعتماد المتحد ش.م.ل، وجمّدتها بصورةٍ نهائية؛ ما لبث أن رجعت عن هذه القرارات بالقرار الرقم ٢٠٠٣/٦/١، تاريخ ٢٠٠٣/٣/١٩، وبالتالي أعادت السرية المصرفية وحررّت الحسابات المذكورة ثم عاودت هيئة التحقيق الخاصة رفع السرية المصرفية مجدداً وتجميد الحسابات بالقرار الرقم ٢٠٠٣/١٨/١ مكرر (١)، المذكور أعلاه؛ لطفاً الرجوع إلى ما بحثناه سابقاً حول هذه القرارات، ص ٧٤ من هذه الرسالة.

[٣] الكتاب، المشار إليه سابقاً، الرقم ١٢٩/١، تاريخ ٢٠٠٣/٧/١٢ الموجّه إلى معالي وزير المالية، والمسجّل لدى وزارة المالية بالرقم ٢٠٠٣/١١٦٩٢، غير منشور؛ مرفقاً بقرار هيئة التحقيق الخاصة الرقم ٢٠٠٣/١٩/١ تاريخ ٢٠٠٣/٧/١٢؛ وللوهلة الأولى يتبادر إلى أذهاننا سؤال هام هو هل يمكن لهيئة التحقيق الخاصة إصدار مثل هذا القرار؟ وهل يدخل ذلك ضمن صلاحياتها المنصوص عنها في القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ أم يشكّل قرارها المذكور تجاوزاً لحدود سلطتها وصلاحياتها؟ وهو ما سنقوم بمناقشته في (**الفصل الثاني**).

٢) **تتألف من أعضاءٍ هم موظفون عامون:**

أعضاء هيئة التحقيق الخاصة هم موظفون عامون يعيّنون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، كما شرحنا في القسم الأول[١]، ما يعني أن اختصاص النظر في النزاعات المتعلّقة بأوضاعهم الوظيفية ستكون من اختصاص مجلس الشورى؛ أما بالنسبة إلى موظفيها (مستخدميها والتابعين لها) فإنهم يستقلّون في نظامهم الوظيفي عن موظفي الدولة، ويخضعون للنظام الذي وضعته الهيئة وللقانون الخاص بحسب المادة ٦ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، أي لقوانين العمل التي تعود للقطاع الخاص[٢] ما يعني أن النزاعات التي ستتعلّق بوضعهم الوظيفي ستكون من اختصاص القضاء العدلي.

٣) **ترجع عن قراراتها:**

ينظر الاجتهاد الفرنسي لدى بحثه في طبيعة هيئةٍ ما في ما إذا كان يحق لها الرجوع عن قرارها أم لا، بحيث يعتبر أن الهيئة التي يكون لها الرجوع عن قرارها إنما تكون هيئة إدارية، لأن الهيئة القضائية عندما تصدر حكمها تستنفد صلاحياتها وترتفع يدها عن الدعوى ولا يعود يحق لها بالتالي أن ترجع عمّا قرّرته[٣].

وهذا ما نص عليه صراحةً قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني بقوله بأن المحكمة عند إصدارها لقرارها ترتفع يدها عن الملف ولا يعود بإمكانها الرجوع عمّا قررته إذ أن الحكم النهائي يُخرج القضية من يد المحكمة سنداً للمادة ٥٥٣ منه، غير أن القانون المذكور استثنى من هذه القاعدة بعض القرارات التي حدّدها في المواد ٥٩١، ٥٩٩، ٦١٠، ٦٠٣، ٦١١، ٦٣٤، ٦٧١ و٦٨٨ والتي يكون فيها للقاضي الذي أصدرها أن يرجع عنها أو أن يعدّلها[٤].

---

[١] **الفصل الأول** من **القسم الأول**، ص ٣٠ وما يليها.

[٢] يراجع بهذا المعنى: مجلس العمل التحكيمي في بيروت، تاريخ ١٩٩٢/٦/٣٠، طاسو/ مصرف لبنان؛ **القرارات الكبرى**، عدد ٦٠، ص ١٠١، وأيضاً: **صادر في الاجتهاد المقارن**، النظام العام، ٢٠١٢، ص ١٦١.

[٣] جان باز، **الوسيط في القانون الإداري اللبناني**، الجزء الثاني، لم يُذكر دار ومكان النشر، ١٩٧٤،ص ١٨٥.

[٤] وهي القرارات المتعلّقة بالتدابير المؤقتة والاحتياطية، القرارات الرجائية، الأوامر على العرائض، وقرارات قاضي الأمور المستعجلة بالنسبة إلى أصل الحق، حيث يكون للقاضي الذي أصدر أحد هذه القرارات أن يرجع عنه أو أن يعدّله، بناء على طلب ذي المصلحة، إذا تغيّرت الظروف التي تبرره أو طرأت ظروف جديدة أو اتضحت أسباب لم تكن معروفة عند صدوره، شرط ألاّ يمسّ ذلك حقاً اكتسبه الغير عن حسن نية بالاستناد إلى القرار المذكور؛ بالإضافة إلى القرار الصادر بنتيجة الاعتراض، اعتراض الغير وإعادة المحاكمة والتي يكون فيها للمحكمة التي أصدرت القرار الرجوع عنه أيضاً.

كذلك الأمر بالنسبة إلى مجلس شورى الدولة الذي يكتسب حكمه عند صدوره قوة القضية المحكوم بها، إذ ترتفع يد القاضي عن الدعوى فلا يعود بإمكانه ولا يحق له أن يسترد أو يلغي هذا الحكم، وذلك باستثناء ما أوردته المادة ٦٦ من نظام مجلس الشورى بأن قرارات العجلة المتخذة وفقاً للفقرتين الثانية والثالثة من المادة المذكورة لا تتمتع بقوة القضية المحكمة ويمكن تعديلها أو الرجوع عنها بناء على طلب أحد الفرقاء إذا طرأت ظروف جديدة تبرر ذلك.
وبمقابل كل ذلك للإدارة أن تسترد أو تلغي قراراتها ولكن ضمن الشروط والمبادئ العامة، بحيث يكون لها إما أن تسترد (تسحب) قرارها غير المشروع فيكون الاسترداد (السحب) بمفعول رجعي ضمن المهلة القانونية، وإما أن تلغي قرارها فيقتصر عندها مفعول الإلغاء بالنسبة إلى المستقبل فقط[١].

وهيئة التحقيق الخاصة بدورها تصدر قرارات تلزم بها المصارف كافة، فتقرّر رفع السرية المصرفية عن الحسابات المشتبه بها مثلاً، إلاّ أنه قد يحصل أن ترجع عن قرارها بمفعولٍ رجعي[٢] لأسبابٍ مختلفة، فتقرّر الرجوع عنه وإعادة السرّية المصرفية وتحرير الحسابات التي سبق أن جمّدتها[٣]، وذلك إمّا بناء على قرار قضائي مبرم يقضي بتبرئة صاحب الحساب أو بمقابل تسوية تجريها الهيئة معه أو بناء على طلبه من دون أي تسوية أو حتى من تلقاء ذاتها إذا ما اتضح لها أسباب لم تكن معروفة قبل إصدارها لقرار رفع السرّية.
وقد يحصل العكس بأن تؤكد الهيئة على قرارها النهائي وذلك بـ "قرارٍ تأكيدي" تصدره للتأكيد على استمرار العمل بقرارها برفع السرية ومواصلة تجميد الحساب حتى ولو كان قد صدر مثلاً قرار عن النائب العام التمييزي بحفظ الأوراق وتبرئة صاحب الحساب المصرفي وإبلاغ هيئة التحقيق الخاصة لإجراء المقتضى لتحرير حسابه[٤].

---

[١] كارل عيراني، "آثار سحب أو استرداد القرارات التنظيمية والقرارات الفردية في القانون الإداري"، دراسة قانونية؛ **م.ق.إ**، ٢٠١١، العدد ٢٢، المجلّد الأول، ص ٨٧.

[٢] قاضي الأمور المستعجلة في بيروت، القرار رقم ٦٢٤، تاريخ ٢٠٠٨/١٢/٢٢، عجمي/بنك سوسيته جنرال في لبنان ش.م.ل؛ غير منشور.

[٣] كقرارها الرقم ٢٠٠٣/٦/١، تاريخ ٢٠٠٣/٣/١٩، السابق الإشارة إليه والذي قرّرت بموجبه الهيئة الرجوع عن قراراتها برفع السرية المصرفية عن حسابات المتورطين بقضية بنك المدينة ذات الأرقام ٢٠٠٣/٣/٢٠ و٢٠٠٣/٣/٢٠مكرر(١) و٢٠٠٣/٣/٢٠مكرر(٢) تاريخ ٢٠٠٣/٢/٦.

[٤] قرارها الرقم ٢٠٠٢/٥/٥مكرر(١) تاريخ ٢٠٠٢/٢/٢٥، والذي قرّرت فيه هيئة التحقيق الخاصة التأكيد على قرارها برفع السرية ومواصلة تجميد الحساب واستمرار العمل به **حتى إشعارٍ آخر** وذلك بالرغم من صدور قرار عن النائب العام التمييزي بحفظ الأوراق وتبرئة صاحب الحساب من جرم تبييض الأموال ومن أي جرمٍ آخر وإبلاغ هيئة التحقيق الخاصة لإجراء المقتضى **لتحرير الحسابات.**

وقرارات الهيئة بالتأكيد والرجوع عن قرارها النهائي يجعلها تتصرف كالهيئات الإدارية[1]؛ ولكن الجدير بالذكر أنه إن كانت هيئة التحقيق الخاصة تتصرف كالهيئات الإدارية بالرجوع عن قرارها (أو استرداده أو سحبه) فيجب أن يتم ذلك ضمن مهلة شهرين من إصداره، الأمر الذي لا تلتزم به الهيئة عملياً.

٤) **<u>تشكل سلطة تسلسلية لأعضاء الوحدة الإدارية:</u>**

لقد سبق وبحثنا في القسم الأول من هذه الرسالة أن المادة العاشرة نصت على أن لهيئة التحقيق الخاصة أن تعيّن "الوحدة الإدارية لجمع المعلومات المالية"، كما أنها تحدد عدد أعضائها ومهامهم وأتعابهم وتتخذ بحقهم التدابير المسلكية وتصرفهم في حال إخلالهم بواجباتهم، ومنعاً للتكرار لن يتم البحث مجدداً في هذا الأمر، إلاّ أنه تقتضي الإشارة إلى النتيجة التي تمّ التوّصل إليها من أن هيئة التحقيق الخاصة إنما تشكّل هيئة تسلسلية بالنسبة للوحدة الإدارية بما تمتلك من سلطة تأديبية اتجاه أعضائها؛ وهذا السبب أيضاً يجعل من هيئة التحقيق الخاصة شخصاً معنوياً عاماً.

٥) **<u>لاستبدال عضوية رئيس جمعية المصارف لدى الهيئة أثناء المناقشات النيابية بعضو يعيّنه مجلس الوزراء:</u>**

ما يعزّز النتيجة التي توصلنا إليها بكون هيئة التحقيق الخاصة هي شخص معنوي عام هو قيام المشترع أثناء المناقشات النيابية باستبدال عضوية رئيس جمعية المصارف بعضو يعيّنه مجلس الوزراء، وذلك خوفاً من إشراك القطاع الخاص في أعمال هيئة التحقيق الخاصة[2].

ثالثاً : هيئة التحقيق الخاصة كشخصٍ معنوي عام يتمتع بالاستقلالين المالي والإداري:

تستقل هيئة التحقيق الخاصة بشخصيتها المعنوية عن الشخصية المعنوية للدولة بحسب مفهوم المادة ٦ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ التي منحتها الشخصية المعنوية المستقلّة، وقد تؤلف شخصاً إدارياً مستقلاً عن مصرف لبنان.

---

[1] يراجع بهذا المعنى: عصام اسماعيل، **الطبيعة القانونية للقرار الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩، ص ٤٢٤.

[2] يراجع:المناقشات النيابية بهذا الشأن الواردة في **الفصل الأول** من **القسم الأول** ص ٢٩ من هذه الرسالة.

ومنح الشخصية المعنوية لهيئةٍ معينة يعني تمتعها بالاستقلالين المالي والإداري، في حين أنه لا يكفي أن يتضمن النص إعطاء الهيئة الاستقلالين الإداري والمالي لكي يمكن اعتبارها متمعتة بالشخصية المعنوية[١].

والمقصود بالاستقلال المالي هو منح الهيئة حق إقرار وارداتها ونفقاتها، كما يكون لها محاسبة وموازنة مستقلتين عن محاسبة الدولة وموازنتها؛ أما المقصود بالاستقلال الإداري فهو استقلال أجهزتها وانفصالها عن أجهزة الدولة وخضوع هذه الأجهزة للأنظمة والقواعد القانونية الخاصة بها، والتي تختلف في بعض الأحيان عن الأنظمة المعتمدة في الإدارة المركزية.
والسلطة المختصة في إنشاء هذه الهيئة ومنحها الشخصية المعنوية هي التي تحدد حجم استقلالها ومداه، فهو ليس مطلقاً بل يبقى محدوداً في النطاق الذي تستلزمه ممارسة النشاط الموكل إلى هذه الهيئة القيام به، وهذا يعني أنه يعود للسلطة المختصة أن تمنح الهيئة التي أنشأتها الشخصية المعنوية دون الاستقلالين المالي والإداري، وبالعكس يمكن أن تعطيها هاذين الاستقلالين دون أن تمنحها الشخصية المعنوية؛ ولكن من الناحية العملية إذا كان منح الاستقلالين المالي والإداري دون الشخصية المعنوية لهيئة معينة يعتبر ميزةً بحدّ ذاته؛ فإن منحها الشخصية المعنوية دون الاستقلالين المالي والإداري يشكّل خدعةً أو تفريغاً فعلياً لمضمون الشخصية المعنوية من نتائجها القانونية.[٢]

فهل تتمتع فعلاً هيئة التحقيق الخاصة بالاستقلالين المالي والإداري، هذا ما سنحاول البحث في مدى توفره من خلال البحث في مدى ارتباطها بمصرف لبنان وعدم انفصالها كلياً عن الدولة.

١) <u>الاستقلال الإداري لهيئة التحقيق الخاصة:</u>

١-١) مدى ارتباط هيئة التحقيق الخاصة بمصرف لبنان إدارياً:

- مظاهر استقلالها إدارياً عن مصرف لبنان:

- لقد نصّت المادة ٦ صراحةً بأن هيئة التحقيق الخاصة هي **<u>هيئة مستقلّة</u>** <u>وغير خاضعة في ممارسة أعمالها لسلطة مصرف لبنان</u>.
- لهيئة التحقيق الخاصة موظفيها (مستخدمين ومتعاقدين) المستقّلون عن موظفي مصرف لبنان، بحيث تحدد عددهم وتعينهم وتتخذ بحقهم التدابير المسلكية وحتى تصرفهم من الخدمة، فلكلٍ من المصرف والهيئة موظفيه التابعين له، والمستقلّين، والذين يخدمونه

---

[١] يوسف سعد الله الخوري، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، ٢٠٠٧، ص ٢١.

[٢] ألبرت سرحان، يوسف الجميل وزياد أيوب، **القانون الإداري الخاص**، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠، ص١٣٢.

وينتفعون منه والمتمتعون بنظامهم الخاص بهم، (ذلك وإن رأى البعض[1]، كما أشرنا سابقاً، أن موظفي الهيئة يستمدّون فعلياً نظامهم الخاص من النظام الخاص لموظفي مصرف لبنان، فالهيئة هي التي تضع هذا النظام ولو كان ينص على نفس البنود).

- تدير أعمالها بنفسها من خلال السلطة التقريرية التي تتخذ القرارات والسلطة التنفيذية التي تقوم بتنفيذها، على ما سوف نرى لاحقاً.
- تتعامل هيئة التحقيق الخاصة مع مصرف لبنان على اعتبار أنهما شخصان معنويان منفصلين عن بعضهما البعض[2].

- مظاهر عدم استقلالها إدارياً بالكامل عن مصرف لبنان:

- نصت صراحةً المادة ٦، على أن هيئة التحقيق الخاصة تُنشأ لدى مصرف لبنان.
- يقع مركز هيئة التحقيق الخاصة داخل مركز مصرف لبنان.
- رئيسها هو حاكم مصرف لبنان نفسه، يمثلها في المؤتمرات الدولية، وأعضاؤها هم نفسهم أعضاء الهيئات التابعة للمصرف، باستثناء العضو الرابع المعيّن من قبل مجلس الوزراء.
- يتبيّن من مراجعة قرارات هيئة التحقيق الخاصة بأنواعها كافةً، بأنها تصدر باسم الهيئة ومصرف لبنان معاً، وتبدأ بعبارة "إن هيئة التحقيق الخاصة **لدى مصرف لبنان**،.."؛ فلو كانت الهيئة شخصاً معنوياً مستقلاً عن مصرف لبنان، فلماذا إذاً تذكر عبارة "لدى مصرف لبنان"؟، حتى أن نموذج الأوراق الصادرة عنها تكون بعنوان مصرف لبنان من ثمّ هيئة التحقيق الخاصة.
- كما يتبيّن من مراجعة قراراتها أيضاً بأن هذه القرارات تصدر عملياً عن رئيسها الذي يوقعها منفرداً بصفته رئيساً للهيئة وحاكماً لمصرف لبنان في آنٍ معاً.

فإن كانت الهيئة شخصاً مستقلاً أو إن كانت فعلاً مستقلّة عن سلطة مصرف لبنان أثناء ممارسة أعمالها فلماذا يذكر إسمه على أوراقها؟ ولماذا يوقّع الحاكم بصفته رئيس الهيئة وحاكم مصرف لبنان على حدّ سواء (بحيث أنه يتم ذكر العبارتان معاً)؟ الأمر الذي يؤكد عدم انفصال أو استقلال الهيئة عن مصرف لبنان عملياً وخاصة أثناء قيامها بمهامها، خلافاً لما نص عليه قانون إنشائها.

---

[1] ملحم الكك، مستشار مصرف لبنان سابقاً، مقابلة أجريتها معه في مركز مصرف لبنان، يوم السبت الموافق ٢٠١١/١/١٥.

[2] قرار رئيس هيئة التحقيق الخاصة الرقم ٢٠٠١/١٧/٩ (مكرر ١) تاريخ ٢٠٠٢/١/٢، الذي كلّف بموجبه أمين سرّ الهيئة بإجراء التدقيق في بعض الحسابات المصرفية المشبوهة **ومراجعة مصرف لبنان** للحصول على صورة عن ظهر شيكان ومتابعتهما لدى المصارف.

١-٢) **عدم انفصال هيئة التحقيق الخاصة كلياً عن الدولة :**

- مظاهر استقلالها إدارياً عن الدولة:

- تضع هيئة التحقيق الخاصة نظامها الداخلي ونظام المستخدمين لديها وشروط وطرق تنفيذ مهامها....[١]، فللهيئة موظفيها ومستخدميها والمتعاقدين معها الخاصين بها والذين يخضعون لنظامٍ وضعته بنفسها وللقانون الخاص؛ أمّا بالنسبة للدولة فإن لهذه الأخيرة موظفيها الخاضعين للنظام العام للموظفين (المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٢).
- لرئيس الهيئة مباشرة مخابرة السلطات اللبنانية أو الأجنبية كافةً من أجل طلب المعلومات، سنداً للمادة ٩ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ كما سبق وشرحنا، وللهيئة أن تتواصل مباشرةً مع باقي وحدات الاستخبارات المالية حول العالم وأن تجري العقود والاتفاقات لتسهيل عملها، وذلك بالرغم من أنه تطبيقاً لمبدأ السيادة "الدولة وحدها يمكن أن تكون لها علاقات دولية وهي وحدها وبصورةٍ مباشرة عضو في الأسرة الدولية، وترعاها قواعد القانون الدولي"[٢].
- لم يُخضع صراحةً القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ ولا التعديلات اللاحقة له، هيئة التحقيق الخاصة لوصاية أي وزارة، إلاّ أن ذلك لا يعني أنها لا تخضع مطلقاً للرقابة، على ما سوف نرى لاحقاً.
- قراراتها التي تصدرها بأنواعها كافةً هي نافذة بحدّ ذاتها، ولا تخضع لتصديق أي سلطةٍ أخرى.

- مظاهر عدم انفصالها إدارياً بالكامل عن الدولة:

- إن أعضاء هيئة التحقيق الخاصة يعيّنون بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء، كما أشرنا سابقاً، ولا يتم انتخابهم، ولذا لا يمكن القول بأنها منفصلةٌ تماماً عن الدولة.
- تُصادر لمصلحة الدولة الأموال المجمّدة بقرار الهيئة والتي يثبت بحكمٍ قضائي نهائي تعلُّقها بتبييض الأموال، بحسب المادة ١٤ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨.

وبالرغم من أن مرد استقلالية هيئة التحقيق الخاصة يعود إلى كونها تتمتع بالدرجة الأولى بشخصية معنوية مستقلّة عن شخصية الدولة، إلاّ أنه بحسب البعض[٣] يجب ألاّ نزايد في

---

[١] يراجع بهذا المعنى: جوزيف زين الشدياق، "مؤسساتنا العامة المستقلّة في الحقل الإداري"، محاضرة ألقاها في قاعة محكمة الاستئناف في بيروت بتاريخ ١٩٥٩/١/٣١؛ م.إ، ١٩٥٩، ص ٣.

[٢] يوسف سعدالله الخوري، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، طبعة ١٩٩٨، مرجع سابق، ص ٤١.

[٣] يراجع بهذا المعنى: يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص ٢٦.

اعتمادنا **على عنصر الشخصية المعنوية وحده،** فهي وإن كانت شرطاً أساسياً لوجود الاستقلال الذاتي، **فإنها لا تكفي لتأمين هذا الاستقلال على نحوٍ فاعل وحقيقي لأية مؤسسةٍ إذا كانت هذه الأخيرة لا تملك موارد ذاتية أو كانت خاضعة لرقابةٍ صارمة.**

وهو ما سيجعلنا نتساءل عمّا إذا كانت الهيئة تتمتع بالاستقلال المالي.

٢) **الاستقلال المالي لهيئة التحقيق الخاصة:**

٢-١) في مدى ارتباطها المالي بمصرف لبنان:

بالعودة إلى نص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، نجد بأنه حمّل مصرف لبنان نفقات الهيئة والأجهزة التابعة لها ضمن الموازنة التي تضعها الهيئة على أن تحظى هذه الموازنة بموافقة المجلس المركزي لمصرف لبنان، وهذا يعني أمران:

الأول بأن هيئة التحقيق الخاصة لديها موازنة خاصة بها، تماماً كما للمؤسسات العامة موازنتها الخاصة بها، ولو كانت تتغذى بصورةٍ رئيسية من الجماعة العامة المرتبطة بها[١] وهي هنا مصرف لبنان؛ ولكن بالرغم من ذلك فليس لهيئة التحقيق الخاصة مصادرها الذاتية في تمويل أعمالها ونشاطاتها بل هي تستعين بمصرف لبنان الذي، عبر مجلسه المركزي، له الحق بالموافقة أو رفض الموافقة على الموازنة التي تضعها هذه الهيئة، دون أن يكون له مناقشة مضمونها، كما لا يكون له الحلول محل هيئة التحقيق الخاصة لتعديل أي بندٍ من بنودها[٢].

والثاني أن مصرف لبنان يمارس رقابةً مسبقة على نفقاتها، كالرقابة التي تمارس على المؤسسات العامة الإدارية[٣]، وهذا يعني أن هيئة التحقيق الخاصة وفقاً لذلك تخضع لسلطة ورقابة مصرف لبنان الذي أثبتنا سابقاً بأنه يشكّل مؤسسة عامة، فكيف يمكن إذاً التوفيق بين منح الشخصية المعنوية العامة لهيئة التحقيق الخاصة واعتبارها مستقلّة عن مصرف لبنان في ممارسة أعمالها وبين إخضاعها في آن معاً لرقابته؟ وهل يعقل أن تمارس مؤسسة عامة رقابة على شخص معنوي عام آخر بما يترتّب على ذلك من نتائج؟

---

[١] يراجع بهذا المعنى: جورج فوديل وبيار دلفولفيه، **القانون الإداري،** الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٤٥٢.

[٢] هشام حمزة، مدير وحدة المدققين والمحققين لدى هيئة التحقيق الخاصة، مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق.

[٣] يتضمن النظام المالي للمؤسسات العامة عادة رقابة مسبقة بالنسبة إلى المؤسسات العامة الإدارية، ورقابة مؤخرة بالنسبة إلى المؤسسات العامة الصناعية والتجارية؛ إنها رقابة مؤثرة تمارس تجاه المؤسسات العامة ذات الطابع العلمي والتقني والمهني، وتخضع المؤسسات العامة ذات الطابع العملي والقضائي لرقابة مسبقة مخفضة؛ جورج فوديل وبيار دلفولفيه، المرجع السابق، ص ٤٦٠.

٢-٢) في مدى انفصالها المالي عن الدولة:

إن المجلس المركزي لمصرف لبنان يُقرّ موازنة المصرف ويدخل عليها، خلال السنة، التعديلات اللازمة[١]؛ كما أنه يضع النظام الخاص المتعلّق بالحاكم وبنائبي الحاكم[٢] والنظام العام لموظفي المصرف، **وكلا النظامين المذكورين يجب أن يقترنا بموافقة وزير المالية.**

وبما أن موازنة مصرف لبنان، ومن ضمنها موازنة هيئة التحقيق الخاصة، التي يقرّها المجلس المركزي للمصرف يجب أن تقترن بموافقة وزير المالية، فهذا يعني أن موازنة هيئة التحقيق الخاصة تخضع بدورها ولو بطريقةٍ غير مباشرة لموافقة وزير المالية وبالتالي يمكن القول بأن هيئة التحقيق الخاصة وإن تمتعت بشخصيةٍ معنوية مستقلّة فإن ارتباطها المالي المباشر بمصرف لبنان يجعلها غير منفصلةٍ كلياً عن الدولة التي، من خلال ما ذكرناه، توافق على موازنة الهيئة وتُخضعها بالتالي لرقابتها.

نستنتج من كل ما سبق بأن هيئة التحقيق الخاصة وبالرغم من أن لها موازنة خاصة بها، فإنها لا تتمتع بالاستقلال المالي الكامل كونها لا تملك أية موارد ذاتية لتمويل نفقاتها وأعمالها، بل أن نفقاتها يتحمّلها مصرف لبنان حتى ولو كانت هذه النفقات تدخل ضمن الموازنة التي تضعها الهيئة بمفردها، وهذا يعني بأنها لا تملك الاستقلال الكامل على نحوٍ فاعلٍ وحقيقي، ما يجعل بالإمكان القول بأن الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة تذوب في الشخصية المعنوية لمصرف لبنان وبالتالي فهي هيئة تابعة للمصرف.

وما يؤكد هذه النتيجة عدم ربط الهيئة في قانون إنشائها بأية وزارة تمارس الوصاية الإدارية عليها، وعدم إنشاء مفوضية للحكومة لديها بل الاكتفاء بمفوضية الحكومة لدى مصرف لبنان في وزارة المالية، إضافةً إلى أن قرارات الهيئة لا تصدر إلاّ عن الحاكم بصفتَيه حاكم المصرف ورئيس الهيئة في آن، وتوّقع منه منفرداً، هذا وبالإضافة إلى أن مشروع القانون الذي صدر لاحقاً بالرقم ٢٠٠١/٣١٨، كان قد منح الهيئة أن تضع نظامها الإداري والمالي بيد أن لجنة المال والموازنة قد حذفت هذه الصلاحية أثناء درسه؛ فينتفي بالتالي أيضاً استقلالها الإداري عن المصرف أثناء قيامها بأعمالها.

ولكن الاجتهاد أكّد بالرغم من ذلك بأن منحها الشخصية المعنوية صراحةً والنص على كونها هيئة مستقلّة لا تخضع أثناء قيامها بأعمالها لسلطة مصرف لبنان يجعلها غير مرتبطة بمصرف لبنان، "**.. هيئة التحقيق الخاصة ... تتمتع بالشخصية المعنوية وهي ليست مرتبطة بالمصرف إدارياً...**"[١].

---

[١] سنداً للمادة ٣٣ من قانون النقد والتسليف.

[٢] المنصوص عليه في المادة ٢٢ من قانون النقد والتسليف، بحيث تنص هذه المادة على أنه :"تحدد مخصصات الحاكم ونائبي الحاكم في النظام الخاص المنصوص عليه في المادة ٣٣."

رابعاً : هيئة التحقيق الخاصة كمؤسسة عامة:

إن هيئة التحقيق الخاصة، كما سبق وأشرنا، هي شخصٌ معنوي عام، ولكن ضمن أية فئةٍ من فئات الأشخاص المعنوية العامة تُصنّف؟

لقد سبق وذكرنا بأن هناك ثلاثة فئات من الأشخاص المعنوية العامة، الدولة والأشخاص المعنوية العامة **الإقليمية** كالبلديات والأشخاص المعنوية العامة **المصلحية أو المرفقية** كالمؤسسات العامة والمصالح المستقلة، وقلنا بأن كل شخص معنوي عام غير الدولة والجماعات المحلية هو مؤسسة عامة[٢].

وتكون صلاحية الدولة عامة، وصلاحية الهيئات الإقليمية محدودة جغرافياً، في حين أن صلاحية المؤسسات العامة محصورة، فهي لا تؤمن لامركزية إقليمية لأنه لا يوجد إقليم لها، بل إنها تؤمن لامركزية بالمصالح لأن لها نطاقاً تمارس نشاطها فيه[٣].

ولهذا فإنه لا يمكن أن نصنّف هيئة التحقيق الخاصة بين الأشخاص المعنوية الإقليمية كونها أُنشئت لتمارس نشاطاً محدداً بنطاق اختصاصٍ معين وليست محدودة بمنطقة أو إقليمٍ معين بل أنها، وكما ذكرنا سابقاً، أُنشئت من أجل تحقيق غرضٍ معين ألا وهو مكافحة تبييض الأموال. لذا، يقتضي الرجوع إلى نص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، وإلى النظام العام للمؤسسات العامة[٤] للتأكد مما إذا كانت هيئة التحقيق الخاصة هي فعلاً أقرب إلى المؤسسات العامة منها إلى باقي الأشخاص المعنوية العامة.

فقد اعتبرت المادة ٢ من النظام العام للمؤسسات العامة بأن المؤسسات العامة هي التي تتولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والإداري. والمؤسسة العامة هي

---

[١] قاضي الأمور المستعجلة في بيروت، القرار رقم ٥٩٩، تاريخ ٢٠٠٤/١١/١٠، توتونجي/ البنك الأهلي الدولي ش. م. ل؛ **العدل**، ٢٠٠٥، العدد ٣، ص ٦٤٧.

[٢] "ويقول Waline بأن تعريف المؤسسة العامة بأنها كل شخص إداري غير الجماعات الإقليمية لم يعد مقبولاً، لأن الاجتهاد يسلّم بوجود أشخاص تابعين للقانون الإداري دون أن يكونوا مؤسسات عامة. كما أن المرافق العامة يمكن إدارتها من قبل أشخاص تابعين للقانون الخاص"؛ Waline, Droit adm. N 631, ed. 1963؛ وارد في: ألبرت سرحان، يوسف الجميل وزياد أيوب، **القانون الإداري الخاص**، مرجع سابق، ص ٦.

[٣] جان باز، **الوسيط في القانون الإداري اللبناني**، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٣٩٢.

[٤] الموضوع بموجب المرسوم ٤٥١٧ الصادر بتاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣؛ الجريدة الرسمية عدد ١٠٠، تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٤، ص ٣.

"شخص معنوي من القانون العام يضطلع بمهمة خاصة ويتمتع لذلك باستقلالية إدارية معينة"[١]؛ "ولا تُنتخب أجهزة المؤسسات العامة انتخاباً بل تعيّن تعييناً من قبل السلطة المركزية"[٢].

وهيئة التحقيق الخاصة بالتالي تشبه المؤسسة العامة من حيث أنها:

١- شخص معنوي من أشخاص القانون العام.
٢- أنشئت من أجل تحقيق غرضٍ معين أو القيام بمهمةٍ معينة وهو إجراء التحقيقات في العمليات التي يشتبه بأنها تشكل جرائم تبييض الأموال، وتقرير رفع السرية المصرفية، عند الاقتضاء.
٣- جميع أعضائها معينين من قبل السلطة المركزية، كما شرحنا سابقاً، وليسوا منتخبين؛
٤- رئيسها موظف عام، وفقاً لما فصلّناه سابقاً في القسم الأول[٣]، **معيّن بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء.**

كما أن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ قد نص صراحةً على بنودٍ طبّق من خلالها النظام العام للمؤسسات العامة على هيئة التحقيق الخاصة ومنها:

١- لقد أناط القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ بأمين سرّ الهيئة نفس المهام التي أناط بها النظام العام للمؤسسات العامة المدير أو المدير العام للمؤسسة العامة والتي سبق أن ذكرناها في القسم الأول[٤].
٢- تتولى إدارة المؤسسات العامة سلطة تقريرية يتولاها مجلس الإدارة وسلطة تنفيذية يرأسها مدير عام أو مدير. ويتألف مجلس الإدارة من ثلاثة إلى سبعة أعضاء ويعيّن بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية. ويتولى رئيس مجلس الإدارة وضع جدول أعمال جلسات المجلس والدعوة إليها وترؤسها، كما وإيداع السلطة التنفيذية في المؤسسة العامة قرارات مجلس الإدارة للتنفيذ، ويقوم بتمثيل المؤسسة العامة أمام القضاء؛ ويتولى مجلس الإدارة بصورةٍ عامة، ضمن نطاق القوانين والأنظمة، اتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق الغاية التي من أجلها أُنشئت المؤسسة العامة[٥].

---

[١] جورج فوديل وبيار دلفولفيه، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص ٤٥١.
[٢] جان باز، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص ٣٩٢.
[٣] لطفاً الرجوع إلى **المبحث الثاني** من **الفصل الأول**، ص ٢٣ و٣٠ وما يليها من هذه الرسالة.
[٤] **المبحث الأول** من **الفصل الثاني**، ص ٤١.
[٥] بحسب المواد ٤، ٥، ٩ و١٠ من النظام العام للمؤسسات العامة.

وكنّا قد ذكرنا سابقاً بأن هيئة التحقيق الخاصة وكشخصٍ معنوي مزوّدة بأجهزة خاصة بها مؤهلة للتعبير عن إرادتها والقيام بأعمالٍ قانونية، بحيث تتكون الهيئة من سلطة تقريرية تتولى اتخاذ القرارات وتتألف من رئيس وأعضاء الهيئة، وجهاز تنفيذي يتولى تنفيذ قراراتها ويتألف من أمانة السرّ (أمين السرّ الذي يتابع تنفيذ قراراتها والأجهزة أو الوحدات التابعة للهيئة كالوحدة الإدارية لجمع المعلومات المالية ووحدة المدققين والمحققين وغيرهما من الوحدات..).

وتتألف السلطة التقريرية للهيئة من أربعة أعضاء يعيّنون بمرسومٍ عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية، ومجلس القضاء الأعلى في ما يتعلّق بالقاضي العضو، وإنهاء حاكم مصرف لبنان في ما يتعلّق بالعضو الرابع؛ وتتولى هذه السلطة بصورةٍ عامة اتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق الغاية التي من أجلها أُنشئت هيئة التحقيق الخاصة ألا وهي اتخاذ القرارات بتجميد الحسابات المصرفية المشبوهة ورفع السرية عنها. ويرأس رئيس هيئة التحقيق الخاصة جلساتها، ويتولى تكليف أمين السرّ تنفيذ قراراتها أي بإبلاغ هذه القرارات للجهات المحددة بالقانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨[١].

٣– لقد أورد النظام العام للمؤسسات العامة[٢] بأن مجلس الإدارة يجتمع في المركز الرئيسي للمؤسسة العامة بدعوةٍ من رئيسه، مرتين على الأقل كل شهر وكلما دعت الحاجة؛ وتطبيقاً لذلك أورد القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨[٣]، بأن هيئة التحقيق الخاصة تجتمع بدعوةٍ من رئيسها، مرتين في الشهر على الأقل وكلما دعت الحاجة.

٤– وأورد النظام العام للمؤسسات العامة[٤]، كما سبق وذكرنا، بأن مجلس إدارة المؤسسة العامة يقرّ بصورة خاصة نظام المستخدمين، ملاك المصلحة وشروط التعيين وسلسلة الفئات والرتب والرواتب، نظام الأجراء والنظام الداخلي، وهو ما أورده لاحقاً القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨[٥]، بأن تضع الهيئة نظاماً لسير عملها ونظاماً للمستخدمين التابعين لها وللمتعاقدين معها.

---

[١] حددها البند ٣ من المادة ٨ وهي النائب العام التمييزي، الهيئة المصرفية العليا بشخص رئيسها، صاحب الحساب والمصرف المعني بالإضافة إلى الجهة الخارجية المعنية.

[٢] الفقرة – ب– من المادة ١٠ منه.

[٣] البند ٥ من المادة ٦ منه.

[٤] الفقرة –أ– من المادة ١٠ منه.

[٥] البند ٧ من المادة ٦.

وتجدر الإشارة إلى أن قواعد تنظيم المؤسسة العامة سواء كانت صادرة عن الدولة أو عن المؤسسة نفسها فإنها تعتبر أنظمة إدارية بما فيها النظام الذي يرعى وضع المستخدمين فيها[١]، ما يعني أن قواعد تنظيم هيئة التحقيق الخاصة هي أنظمة إدارية بدورها.

٥- لا تكون اجتماعات الهيئات القضائية والهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية[٢] قانونية ما لم يحضر كامل الأعضاء[٣]، أما وفقاً للنظام العام للمؤسسات العامة فإنه يجري تدوين أسماء الأعضاء الحاضرين في محضر الجلسة التي يعقدها مجلس الإدارة[٤]، ما يعني أن الاجتماعات قد تعقد وتكون قانونية حتى ولو لم يحضر كامل الأعضاء، أي فقط بمجرّد اكتمال النصاب. ووفقاً للقانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨[٥]، تكون اجتماعات الهيئة قانونية بحضور ٣ من أعضائها على الأقل.

٦- هيئة التحقيق الخاصة تتخذ قراراتها بأكثرية الحضور ويكون صوت الرئيس مرجحاً[٦].

٧- موازنة هيئة التحقيق الخاصة تخضع لتصديق وزارة المالية ولو بطريقةٍ غير مباشرة، كما شرحنا سابقاً، تماماً كما يخضع النظام المالي للمؤسسة العامة(تصميم الحسابات ونظام الاستثمار) بالإضافة إلى موازنتها السنوية لتصديق سلطة الوصاية[٧]، هذا وبالإضافة إلى إنشاء مفوضية الحكومة لدى المصرف المركزي في وزارة المالية سنداً للمادة ٤١ من قانون النقد والتسليف، الذي جاء تطبيقاً للمادة ٣ من النظام العام للمؤسسات العامة، حتى ولو لم تعيّن مفوضيّة للحكومة لدى هيئة التحقيق الخاصة إذ أن نفقاتها تخضع لتصديق المجلس المركزي لمصرف لبنان.

٨- إن هيئة القضايا في وزارة العدل تقوم بتمثيل الدولة في القضايا التي تقام منها أو عليها، بحيث يعيّن في هذه الهيئة محامون بموجب مرسوم ليكونوا "محامي الدولة" يعاونون

---

[١] جان باز، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص ٣٩٣.

[٢] مثال: لجان الاستملاك الابتدائية والاستئنافية، والتي هي هيئات إدارية ذات صفة قضائية؛ مجلس شورى الدولة، الرقم ٧٠ تاريخ ١٩٨٣/٢/١٤، عفيف شمس الدين، **المصنف في الاجتهاد العقاري**، المجموعة الالكترونية.

[٣] المادة ٥٢٨ من قانون أصول المحاكمات المدنية، والمواد ٨٩، ٩٠ و٩٢ من نظام مجلس شورى الدولة.

[٤] الفقرة ج من المادة ١٠ منه.

[٥] للبند ٥ من المادة ٦.

[٦] البند ٦ من المادة ٦ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨.

[٧] المادة ٢٢ من النظام العام للمؤسسات العامة.

رئيس هيئة القضايا في تمثيل والدفاع عن مصالح الدولة كشخص معنوي، وعليه يجري تبليغ الهيئة المذكورة، بحسب المادة ٨٠ من نظام مجلس شورى الدولة، الأوراق القضائية وغيرها من الأوراق الرسمية ذات العلاقة في حال كانت المراجعة موجّهة ضد الدولة، وأما بالنسبة إلى المؤسسات العامة والبلديات، وكونهم يتمتعون بالشخصية المعنوية المستقلّة، فيجري بحسب المادة عينها إبلاغهم بتسليم الأوراق إلى القلم المختص في المؤسسة العامة أو في البلدية، وليس إلى هيئة القضايا التي لا تتولى تمثيلهم أو الدفاع عن مصالحهم، بل أن المؤسسة العامة والبلدية على حدٍّ سواء يقومون بتوكيل محامين لهم للقيام بهذه المهام؛

وبالعودة إلى هيئة التحقيق الخاصة وبمراجعة الواقع العملي من خلال الاجتهاد نجد بأنها في قضية السيد مروان جواد جابر/هيئة التحقيق الخاصة ومصرف لبنان والدولة اللبنانية[١] قد استعانت بمحامٍ أوكلته الدفاع عن مصالحها بموجب وكالة قضائية نُظّمت لدى الكاتب العدل وليس عن طريق هيئة القضايا، وهذا يعني أنها تصرفت تماماً كما المؤسسات العامة فقامت كأي شخصٍ معنوي بتوكيل محامٍ مباشرةً.

وعليه، فإن إنشاء هيئة التحقيق الخاصة ومنحها الشخصية المعنوية بموجب القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، وجعلها مرتبطةً بوزارة المالية كما يرتبط مصرف لبنان بهذه الأخيرة، بالإضافة إلى كل المظاهر الواردة أعلاه وبالاستناد إليها وذلك بعد وضع الطابع القضائي الممنوح للهيئة بقانون إنشائها جانباً، فإن كل ذلك يؤكد قرب هيئة التحقيق الخاصة إلى الأشخاص المعنوية العامة منها إلى الأشخاص المعنوية الخاصة وقربها بالتحديد من المؤسسات العامة منها إلى أي من الأشخاص المعنوية العامة الأخرى، إلاّ أن ذلك سيؤدي إلى نتائج سنعالجها في (**المبحث الثاني**).

المبحث الثاني: نتائج منح هيئة التحقيق الخاصة الشخصية المعنوية:

---

[١] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٢٠١٠/٨٩١-٢٠١١، تاريخ ٢٠١١/٨/٩، جابر ورفاقه/ هيئة التحقيق الخاصة ومصرف لبنان والدولة–وزارة العدل، قرار لم يُنشر بعد.

يترتب على منح هيئة التحقيق الخاصة الشخصية المعنوية والشخصية المعنوية العامة بالتحديد عدّة نتائج وهي :

أولا: نتائج منحها الشخصية المعنوية:

١) لها القدرة والأهلية على التمتع بالحقوق وتحمّل الالتزامات:

إن منح الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة يعطيها القدرة والأهلية للتمتع بالحقوق وتحمّل الالتزامات، على أن هذه الأهلية لا تكون مطلقة بل تبقى في نطاق الحدود التي يضعها القانون[1].

ويكتسب الشخص المعنوي وبالتالي هيئة التحقيق الخاصة غالباً حقوقه ويلتزم بموجباته من خلال قيامه بنشاطاته وتسيير مرافقه وخدماته، سواء كان ناتجاً عن أحكامٍ تشريعية قائمة، أو متولداً عن هذه النشاطات بحدّ ذاتها[2].

وإذا ما عدنا إلى هيئة التحقيق الخاصة، فإنه يجب أن نسأل ما هي حقوق هيئة التحقيق الخاصة كشخصٍ معنوي (عام) وما هي موجباتها؟

إن حقوق الشخص المعنوي بشكل عام تكون ناتجة، كما ذكرنا، إما عن أحكام تشريعية قائمة أو متولدة عن نشاطات الشخص المعنوي نفسه، والمقصود بالحقوق الناتجة عن أحكام تشريعية هي تلك التي ينص القانون على منحها للشخص المعنوي (وهي هنا هيئة التحقيق الخاصة) ويقصد بالحقوق المتولدة عن النشاطات التي يقوم بها الشخص المعنوي كالحقوق الناتجة مثلاً عن التعاقد مع الغير.

ويمكن القول بأن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، خصّص هيئة التحقيق الخاصة بصلاحياتٍ معينة كنّا قد ذكرناها في القسم الأول من هذه الرسالة، بحيث يكون لها القيام بأمورٍ معينة أو اتخاذ قرارات محددة استناداً لمعطيات واقعية؛ إلاّ أنه، وبالرغم من أن القانون حصر بها "الحق" بتقرير رفع السرية المصرفية، فإن ذلك لا يُمَكِّننا من تصنيف هذه الصلاحية والصلاحيات الأخرى الممنوحة لها ضمن لائحة "الحقوق" إذ أن هناك فرقاً شاسعاً بين مفهوم الحق من جهة ومفهوم السلطة من جهةٍ أخرى،

---

[1] يراجع بهذا المعنى: حسن الحلبي، **المؤسسات العامة في لبنان**، مرجع سابق، ص ٤٠.

[2] يراجع بهذا المعنى: يوسف سعدالله الخوري، **القانون الإداري العام**، مرجع سابق، ص ٢٣.

فالحق في مفهومه أوسع نطاقاً من السلطة، ذلك أن صاحب الحق يملك هذا الحق وله السلطة في استعماله، في حين أن صاحب السلطة لا يملك الحق بها، والمرء يستطيع أن يتنازل عن حقّه ويتراجع عن ممارسته كونه ملكٌ له، وبالتالي يستطيع التصرُّف به كيفما يشاء، في حين أن صاحب السلطة لا يستطيع التنازل عن ممارستها لأن القانون منحه هذه السلطة فهي ليست ملكاً له بل مقيّدة بضوابط محددة فيه، وفي هذا الإطار يقول Paul Roubier أن "السلطة في اللغة القانونية هي شيءٌ مقيّد في مداه أكثر مما عليه الحقوق الذاتية"[1].

ويقول Francois Terri في إطار آخر أن :"السلطة امتيازٌ تماماً كما الحق الذاتي لكنها بخلاف الحق الذاتي فإنها تسمح لمَن يُمسك بها أن يُعَبِّر عن مصلحةٍ متميزة عن مصلحته ولو جزئياً على الأقل."[2]

انطلاقاً من كل ما ذكرناه أعلاه نستطيع القول بأن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ لم يمنح هيئة التحقيق الخاصة أية "حقوق" بمفهوم الحق بيد أن ما منحها إيّاه يقتصر على مفهوم "السلطة" أو الصلاحية التي لا يمكن أن توازي الحق، فلا يمكن بالتالي القول بأن لهيئة التحقيق الخاصة حقوقاً اكتسبتها من خلاله.

وإذا ما قلنا بإمكانية اكتساب هيئة التحقيق الخاصة حقوقاً في إطار النشاطات التي تقوم بها فإنه يتبادر إلى أذهاننا السؤال التالي: هل بإمكان هيئة التحقيق الخاصة إبرام الاتفاقيات مع غيرها سواءً على الصعيد الداخلي (مع المصارف مثلاً أو غيرها من الأشخاص المعنوية) أو على الصعيد الخارجي (مع غيرها من الهيئات أو وحدات الاستخبارات المالية المشابهة لها في الخارج)، دون اللجوء إلى الدولة أو الحكومة اللبنانية؟ بتعبيرٍ آخر هل تعتبر الهيئة شخصاً معنوياً قادراً على إبرام الاتفاقيات والإلتزام بعقود تكتسب من خلالها حقوقاً وتلتزم بتعهدات أو موجبات؟

على الصعيد الداخلي، وانطلاقاً من كون هيئة التحقيق الخاصة تتمتع بالشخصية المعنوية فلا شيء يمنعها من إمكانية إبرام العقود مع غيرها من الأشخاص المعنوية وذلك لتسيير أعمالها، حتى ولو كان الأمر مستبعد التطبيق عملياً، فالهيئة ليست مضطرة إلى عقد الاتفاقات مع

---

[1] "Le pouvoir, dans la langue juridique, est quelque chose de plus restreint en étendue que les droits subjectifs"; Paul Roubier, **Droit Subjectifs et Situations Juridique**, Dalloz, Paris, 1963, p: 177.

[2] "Comme le droit subjectif, le pouvoir est une prérogative mais a la différence du droit subjectif le pouvoir a permette a celui qui le détient d'exprimer un intérêt au moins partiellement distinct du sien." François Terri, **Introductions General au Droit**, 3eme édition, 1996, p: 239.

المصارف مثلاً لتلزمها بتنفيذ قرارتها أو إعلاماتها بل أن هذه الأخيرة ملزمة بتنفيذها بحكم القانون، هذا وبالإضافة إلى أن السلطات الأخرى ملزمة أصلاً بالاستجابة إلى طلب الهيئة للمعلومات مثلاً استناداً للمادة ٩ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨[١]، كما ذكرنا سابقاً.

أما على الصعيد الخارجي فلقد سبق وذكرنا في القسم الأول من هذه الرسالة بأن هيئة التحقيق الخاصة هي عضو في عدّة مجموعاتٍ دولية كمجموعة فاتف ومجموعة مينافاتف وتجمُّع إغمونت وهذا الأخير هو كما سبق وذكرنا يشكّل تجمع هيئات التحقيق الخاصة أو ما يسمى دولياً بـ "وحدات الاستخبارات المالية"، وإن هيئة التحقيق الخاصة تقوم بتسيير أعمالها عن طريق عقد الاتفاقات والعقود مع مثيلاتها، ويمكن بالتالي أن نضع هذا الأمر ضمن إطار المادة ٩ من المشار إليها أعلاه، وعليه فإن الهيئة تتواصل بشكلٍ مستمر ومتواصل مع باقي وحدات الاستخبارات المالية حول العالم مباشرةً بحيث تقوم بتبادل المعلومات معها حتى إلكترونياً عن طريق الموقع الإلكتروني www.Fiu.net.

وانطلاقاً من ذلك قد يترتب لهيئة التحقيق الخاصة وعليها حقوقاً والتزامات يكون مصدرها هذه الاتفاقيات المبرمة مع غيرها من وحدات الاستخبارات المالية، بحيث قد تكتسب الحق بإلزام مثيلاتها بتزويدها بالمعلومات بشأن العمليات التي تشتبه بها، كما أنها تلتزم بمنح مثل هكذا معلومات إلى غيرها من الهيئات المذكورة؛ وعليه، ليس هناك ما يمنع هيئة التحقيق الخاصة من الامتناع عن تنفيذ بنود الاتفاقية في حال تخلّف الطرف المتعاقد معها عن تنفيذ تعهداته المفروضة عليه بموجبها.

٢) **استقلال مركزها "موطنها"**[٢]:

من المفترض أن يؤدي منح الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة إلى استقلال مركزها "موطنها" عن موطن الدولة وعن مواطن المؤسسات العامة أو الأشخاص العامة الأخرى وهذا ما يخوّلها إجراء العقود مع الدولة نفسها، ولكن هذا الأمر ليس مطبّقاً فعلياً بالنسبة لهيئة التحقيق الخاصة، كما سبق وأشرنا، إذ أن مركزها موجود داخل مركز مصرف لبنان وهو ليس مستقلاً أبداً عنه.

٣) **لها ذمة مالية مستقلّة:**

غالباً ما يكون للشخص المعنوي أموالاً منقولة وأخرى غير منقولة تكون مستقلّة عن أموال الأفراد الذين يتألف منهم[٣]، لذا فمن المفترض أن يكون لهيئة التحقيق الخاصة كشخص معنوي ذمة

---

[١] ولقد نصت المادة المذكورة بأن لرئيس هيئة التحقيق الخاصة مباشرة مخابرة السلطات اللبنانية أو الأجنبية كافةً

[٢] حسن الحلبي، مرجع سابق، ص ٤١.

[٣] يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، ص ٢٣.

مالية مستقلة عن الذمة المالية لكل عضو من أعضائها[١] تحتوي على أموال منقولة وأخرى غير منقولة، بيد أن هذا الأمر لم يتم التطرّق إليه حتى الآن[٢]، وبالرغم من ذلك فإن الهيئة لا تملك مصادر تمويل ذاتية بل أن مصرف لبنان هو من يتحمّل نفقاتها.

٤) **تتمتع بحق التقاضي:**

الأصل أنه لابد من أن يكون لهيئة التحقيق الخاصة كشخصٍ معنوي الحق بممارسة الدعاوى أمام القضاء للدفاع عن المصالح المنوطة بها؛ ولكن هل هذا مطبّق فعلياً؟ بتعبيرٍ آخر، هل لها أهلية التقاضي؟؟

إن تطبيق الأحكام القانونية بحرفيتها يعطي صراحة هيئة التحقيق الخاصة حق التقاضي، لكن الواقع العملي يظهر عكس ذلك، فمصرف لبنان نفسه عندما تمّت مخاصمته بشأن قرار صادرٍ عن الهيئة طلب إخراجه من المحاكمة على اعتبار أنه ليس المرجع الذي اتخذ القرار وإنما هيئة التحقيق الخاصة والتي تتمتع بشخصية معنوية مستقلّة تماماً عن مصرف لبنان، وبالتالي يجب مخاصمتها وحدها، في حين أن هيئة التحقيق الخاصة أدلت في الدعوى ذاتها بعدم إمكانية مقاضاتها عملاً بأحكام المادة ٦ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ لكونها هيئة ذات طابع قضائي[٣]، وهي بالرغم من ذلك تصرّفت كشخصٍ معنوي في الدعوى وأوكلت محامٍ ليمثّلها بواسطة وكالة قضائية نُظمت أصولاً لدى الكاتب العدل، وقدّمت لائحة جوابية على استدعاء المراجعة.

أما الاجتهاد فينظر إلى الطابع القضائي للهيئة متجاهلاً الشخصية المعنوية التي تتمتع بها للقول بعدم إمكانية مخاصمتها سواء كمدعى عليها أو مطلوب إدخالها أمام القضاء،

"وحيث يتبيّن من المادة السادسة... بأنها أعطت **لهيئة التحقيق الخاصة الطابع القضائي**، **فلا يجوز بالتالي مخاصمة هذه الهيئة كمدعى عليها أو مطلوب إدخالها أمام القضاء لمعرفة موقفها في قرارٍ اتخذته.**

"**وحيث أن القول خلاف ذلك يسمح لأي فريقٍ في دعوى قضائية صدر بنتيجتها قرار قضائي مقاضاة الهيئة التي أصدرته أمام القضاء لمعرفة موقفها وأسبابه، الأمر غير الجائز.**"[٤]

---

[١] يراجع بهذا المعنى: محيي الدين القيسي، **القانون الإداري العام**، مرجع سابق، ص ٢١.

[٢] هشام حمزة، مدير وحدة المدققين والمحققين لدى هيئة التحقيق الخاصة، مقابلة أجريتها معه في مركز الهيئة وذلك يوم الجمعة الموافق ٢٠١١/٢/٧

[٣] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٢٠١٠/٨٩١-٢٠١١، تاريخ ٢٠١١/٨/٩، جابر ورفاقه/ هيئة التحقيق الخاصة ومصرف لبنان والدولة-وزارة العدل، (المذكور سابقاً).

[٤] استئناف بيروت، الغرفة الثالثة، القرار رقم ١٧٠١ تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٤، عجمي/ البنك اللبناني السويسري ش.م.ل؛ **العدل**، ٢٠٠٤، العدد ٢، ص ٢٥٧.

وبالنظر إلى الاجتهاد المذكور نرى بأنه قد شبّه القرار الذي تصدره الهيئة بالقرار القضائي الصادر بنتيجة دعوى قضائية، الأمر غير الجائز لكون قرار هيئة التحقيق الخاصة لا يصدر نتيجة دعوى قضائية، فلا تراعى أمام الهيئة الأصول نفسها المتبعة أمام المحاكم على ما سنرى في الفصل الثاني.

نستنتج مما سبق بأن نص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ ليس مطبقاً بحرفيته في الواقع العملي بل أن الاجتهاد يمنع حتى يومنا هذا مقاضاة الهيئة بالرغم من تمتعها بالشخصية المعنوية؛ وهذا يعني أنه عندما تُقرِّر هيئة التحقيق رفض تحرير الحساب الذي جمّدته نهائياً بالرغم من أن النيابة العامة التمييزية تكون قد قررت حفظ الأوراق لانتفاء عناصر الجرم، فلن يكون بإمكان صاحب الحساب المذكور المتضرر من قرارها مقاضاتها أو حتى مقاضاة المصرف الذي يتمنّع عن تحرير الحساب نتيجة التزامه بقرار الهيئة.

ثانياً: نتائج منحها الشخصية المعنوية العامة:

١) تتمتع بحدٍّ أدنى من الاستقلالين الإداري والمالي:

من أبرز نتائج منح الشخصية المعنوية لهيئة معينة هو تمتعها بالاستقلالين المالي والإداري؛ بحيث تستقل عن الدولة فتصبح هذه الهيئة شخصاً إدارياً مستقلاً[١]، فالتمتع بالشخصية المعنوية هو المؤهل لممارسة التنظيم الإداري لشؤون المؤسسة كافةً، فلا تقوم المؤسسة العامة إلاّ بتلازم ميزتي التخصص والاستقلال[٢].

"إن استقلال المؤسسة العامة مالياً عن الدولة وعن غيرها من المؤسسات العامة الأخرى يظهر من استقلال ذمتها المالية، ووجود موازنة خاصة بها منفصلة عن موازنة الدولة تتغذى بالموارد المختلفة التي تتميز عن واردات خزينة الدولة وموازنتها.

أما استقلال المؤسسة العامة إدارياً عن الدولة، فيظهر من شخصيتها المتميّزة وقيام أجهزتها الخاصة بها وخضوع تلك الأجهزة إلى قواعد وأنظمة لا تتفق في كل شيء مع القواعد والأنظمة المطبّقة على أجهزة الدولة."[٣]

إذ أن ممارسة المؤسسة العامة لاستقلالها الإداري يوليها أمر وضع الأنظمة المتعلّقة بها، فتضع نظاماً داخلياً لها، وملاكاً لمستخدميها، ونظاماً خاصاً لهم وتنظّم طرق تنفيذ مهامها؛

---

[١] محيي الدين القيسي، مرجع سابق، ص ٢١.

[٢] جوزيف زين الشدياق، "مؤسساتنا العامة المستقلّة في الحقل الإداري"، محاضرة ألقاها في قاعة محكمة الاستئناف في بيروت بتاريخ ١٩٥٩/١/٣١؛ مرجع سابق.

[٣] حسن الحلبي، مرجع سابق، ص ٤١.

وممارسة المؤسسة العامة لاستقلالها المالي بمناسبة إحداث صندوق مستقل لمشاريعها، يجعلها سيدة نفسها في تدبير شؤونها المالية وفي وضع ميزانيتها، وفي ذلك ميزة خاصة تتحلى بها المؤسسة العامة بحيث أن كل ما يعطى ويقرر لها يظل في صندوقها ولا يندمج في أموال الدولة وخزينتها، وقد تقترب المؤسسة من الاستقلال المالي الناجز بقدر ما تنعتق من قيود الوصاية المالية كأن يحلّها قانون إنشائها من موجب التصديق على ميزانيتها السنوية من السلطة التنفيذية[١].

وهيئة التحقيق الخاصة، كما سبق وبيّنا، لها مظاهر تستقل بها عن مصرف لبنان وعن الدولة على حدّ سواء، وفي آنٍ معاً هناك مظاهر أخرى تدل على ارتباطها الوثيق بالمصرف وعدم انفصالها كلياً عن الدولة.

وإن كانت الهيئة لا تنفصل كلياً عن مصرف لبنان أو عن الدولة للأسباب التي أوردناها سابقاً، إلاّ أن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ عندما منحها الشخصية المعنوية بنصٍ صريح جعلها تتمتع بحدّ أدنى من الاستقلال الإداري بشخصيتها المتميّزة وأجهزتها الخاصة بها وخضوع هذه الأجهزة إلى القواعد والأنظمة التي وضعتها الهيئة بنفسها، هذا وبالإضافة إلى كون الهيئة تتصرف كشخصٍ معنوي مستقّل فتوكّل محامٍ مثلاً للدفاع عن مصالحها دون الاستعانة بهيئة القضايا في وزارة العدل.

أما في ما يتعلّق باستقلالها المالي فإن لديها موازنة خاصةٌ بها حتى ولو كانت تتغذى بصورةٍ رئيسية من الجماعة العامة المرتبطة بها أي مصرف لبنان، كما ذكرنا سابقاً.

ويمكن القول ختاماً أنها تتمتع بحدٍ أدنى من الاستقلالين المالي والإداري في نطاق ما تستدعيه الحاجة لقيامها بأعمالها، وهذا يعني أنه في ما يخرج عن هذا الإطار تبقى كهيئة تذوب شخصيتها المعنوية في شخصية مصرف لبنان المعنوية خاصةً وأن أعمالها ترتبط مباشرةً بشخص الحاكم الذي يتخذ القرارات بمفرده.

٢) تتمتع بامتيازات السلطة العامة:

لعل من أهم النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية العامة يكمن في تمتع هذه الأشخاص بجميع امتيازات السلطة العامة[٢]؛ إذ إن المؤسسة العامة وكونها شخصٌ معنوي من أشخاص القانون العام فهي تخضع لنظام السلطة العامة وتمارس بعض امتيازتها[٣]، ومن بين هذه

---

[١] جوزيف زين الشدياق، المرجع السابق.

[٢] فوزت فرحات، **القانون الإداري العام**، الكتاب الأول، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٤٨.

[٣] جان باز، **الوسيط في القانون الإداري اللبناني**، الجزء الثاني، ١٩٧٤، ص ٣٩١.

الامتيازات اتخاذ القرارات الملزمة تجاه الأفراد وحق تنفيذها جبراً دون اللجوء المسبق إلى القضاء في حالاتٍ معينة[١].

وهذا يعني أنه بمجرد كون هيئة التحقيق الخاصة شخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام، يفيد بأنها تخضع لنظام السلطة العامة وتمارس بعض امتيازاتها. ولعل أهم الامتيازات التي تمارسها هيئة التحقيق الخاصة تكمن في القرارات التي تتخذها والتي ترفع من خلالها السرية المصرفية عن الحسابات المشبوهة، **وقرارتها بالتأكيد على هذه القرارات** والتي تصر فيها الهيئة على تجميد الحساب المصرفي والإبقاء على رفع السرية المصرفية بالرغم من قرار النائب العام التمييزي القاضي بحفظ الأوراق لعدم توافر عناصر الجرم مثلاً أو لعدم كفاية الأدلة بحق المشتبه به.

٣) تخضع للرقابة:

إن الاستقلالان المالي والإداري المعترف بهما للمؤسسة العامة لا يأتيا مطلقاً بدون حدود، وإنما يكونان مقيّدين بالوصاية الإدارية التي تمارسها إحدى وزارات الدولة عليها وبالرقابة المالية والقانونية التي تمارسها على أعمالها بعض الإدارات العامة. ولئن كانت القاعدة هي استقلال المؤسسة العامة، فإن الاستثناء موجود بوجود الوصاية والرقابات المتعددة التي تمارسها الدولة بواسطة أجهزتها وموظفيها على تلك المؤسسة[٢].

ومنح الشخصية المعنوية للهيئات يعطيها الاستقلال عن الدولة فيكون لهذه الأخيرة فقط حق الإشراف والرقابة عليها. فلها أن تلغي القرارات الصادرة عنها وأن توقف تنفيذها دون أن يكون لها الحق في تعديلها[٣].

والمؤسسة العامة خاضعة دائماً لنظام "الوصاية" أو "الرقابة"، التي يمكن أن تمارس حتى بدون نص[٤] وهذا يعني أنه يمكن افتراضها في حين أن الوصاية الإدارية على الهيئات الإقليمية كالبلديات لا تفترض افتراضاً بل يجب أن تبنى على نصوصٍ صريحة[٥]، بحيث لا يكون لها أي وجود إلاّ إذا فرضها القانون صراحةً، وعلى هذا الأساس لا تخضع كل قرارات الهيئة اللامركزية

---

[١] فوزت فرحات، المرجع السابق.

[٢] حسن الحلبي، مرجع سابق، ص ٤١.

[٣] محيي الدين القيسي، مرجع سابق، ص ٢١.

[٤] جورج فوديل وبيار دلفولفيه، مرجع سابق، ص ٤٥٤.

[٥] شورى فرنسا، ١٩٦٥/١/١٣، صندوق مدارس الحي العاشر، مجلة القانون الإداري المحلية ١٩٦٥، ص ١١٦؛ وارد في: جان باز، مرجع سابق، ص ٣٩١؛ والسلطة التسلسلية أيضاً تمارس وفق المبادئ العامة للقانون دون نص، في حين أن سلطة الوصاية لا تتوجد بدون نص، مجلس شورى الدولة، رقم ٤٤ تاريخ ١٩٩٥/١١/٩؛ وارد في: محيي الدين القيسي، مرجع سابق، ص ٦٨.

لسلطة الرقابة بل فقط تلك التي يحددها القانون صراحة وحصراً[١]. ولذا غالباً ما تكون الوصاية أو الرقابة على المؤسسات العامة أثقل من تلك التي تفرض على الهيئات الإقليمية[٢].وينبغي أن تُموضع في نظام الرقابة هذا "رقابة حسابات المؤسسة" حتى ولو لم تكن على أساس المحاسبة العمومية، وذلك لأنها تُشكّل موضوع تدقيق خاص[٣].

وبالعودة إلى هيئة التحقيق الخاصة، فلم ينص صراحةً القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، ولا حتى التعديلات اللاحقة له على إخضاعها للرقابة، لذا يقتضي معرفة ما إذا كانت تخضع لها فعلاً أم لا، خاصةً وأن قراراتها المؤقتة أو النهائية أو حتى قرارات التأكيد أو الإلغاء كلها لا تخضع لتصديق أية سلطةٍ أخرى.

فكما أوضحنا سابقاً أن هيئة التحقيق الخاصة هي شخصٌ معنوي عام، وأنه بوجود الشخص المعنوي العام لابد من وجود "سلطة رقابة" أو "وصاية" عليه، وسلطة الرقابة على المؤسسات العامة والتي من ضمنها هيئة التحقيق الخاصة يمكن أن يفترض وجودها إذا ما تواجدت مظاهر تدل عليها بشكل واضح، فهل أن للدولة فعلاً حق الإشراف والرقابة على الهيئة؟

الأصل أن الدولة بما لها من سيادة تمارس رقابة قانونية فعلية على كل أشخاص القانون العام[٤]، ومن ضمنهم هيئة التحقيق الخاصة، من خلال مراقبة نشاطهم وأعمالهم عن طريق سلطة الرقابة أو الوصاية، إذ أن المؤسسة العامة ترتبط دائماً بالدولة أو بهيئة محلية تمارس الوصاية عليها[٥].

وما يؤكد ذلك هو خضوع موازنة هيئة التحقيق الخاصة لرقابة وزارة المالية ولو بطريقةٍ غير مباشرة وذلك عن طريق موافقة هذه الأخيرة على موازنة مصرف لبنان التي يقّرها مجلسه المركزي والتي تكون موازنة هيئة التحقيق الخاصة من ضمنها، وفقاً لما استنتجناه سابقاً؛ وهذا يعني أن الهيئة تخضع لرقابة على حساباتها من قبل وزارة المالية ولو بطريقةٍ غير مباشرة، وذلك بالرغم من أن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ لم ينص صراحةً على إخضاعها للرقابة وعلى الرغم أيضاً من

---

[١] يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص ٣٣.

[٢] جاز باز، المرجع السابق، ص ٣٩٢.

[٣] جورج فوديل وبيار دلفولفيه، المرجع السابق، ص٤٥٤.

[٤] يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص ٤٢.

[٥] جان باز، مرجع سابق، ص٣٩٣.

عدم تعيين مفوض للحكومة لديها[1]، هذا بالإضافة إلى أن المشترع اعتبر في المادة ٦ من القانون المذكور بأن الهيئة هي هيئة مستقلة وغير خاضعة في ممارسة أعمالها لسلطة مصرف لبنان، لكنه لم يبعد صراحةً الهيئة عن سلطة الدولة كما فعل بالنسبة لسلطة المصرف، وحتى ولو فعل فإنها تبقى خاضعة لرقابة الدولة بحسب الاجتهاد[2] إذ أن الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة لا ترفعها إلى مصاف السلطة المستقلّة ذلك أن السلطات الدستورية الثلاث محددة حصراً في الدستور مما يبقيها ضمن إطار أجهزة الدولة التي تمارس هذه الأخيرة وصايتها عليها عن طريق وزارة المالية.

وقد لا يكون للدولة أن تلغي قرارات هيئة التحقيق الخاصة كون قراراتها نافذة بحدّ ذاتها، وهي لا تخضع لتصديق أية سلطةٍ أخرى؛ إلاّ أنه لا يمكن فصل الهيئة كلياً عن رقابة الدولة لأن أعضاءها يتم تعيينهم من قبل السلطة المركزية،

وقد لا تخضع الهيئة لسلطة مصرف لبنان أثناء قيامها بمهامها بحسب حرفية المادة ٦ المذكورة أعلاه، إلاّ أن قراراتها تصدر عن رئيسها بصفته رئيساً لها وحاكماً لمصرف لبنان في آن معاً وتوّقع منه منفرداً، وإعلاماتها تلزم المصارف والمؤسسات المالية، كما أن الهيئة تستمد مفعولها القانوني من مصرف لبنان لأنها منشأة لديه، وموازنتها تخضع لموافقة مجلسه المركزي، ومركزها يقع داخل مركز المصرف، حتى أنها تطلب استشاراتٍ قانونية من مستشاريه...
فإن كل هذه المظاهر وغيرها تدل على ارتباطها الوثيق بمصرف لبنان، الأمر الذي يثير التساؤل حول كيفية التوفيق بين استقلال الهيئة عن سلطة المصرف المنصوص عنه في المادة ٦ وارتباطها به من عدّة نواحٍ؟ وإن قلنا بعكس هذا الرأي أي بخضوع الهيئة لسلطة المصرف، فيتبادر إلى الذهن السؤال الذي طرحناه سابقاً هو هل يعقل بأن يكون لمصرف لبنان وهو مؤسسة عامة رقابةً على مؤسسة عامة أخرى ألا وهي هيئة التحقيق الخاصة؟؟!!...

---

[1] يعيّن وزير الوصاية لدى كل مؤسسة عامة مفوضاً للحكومة بحسب المادة ٢٤ من النظام العام للمؤسسات العامة الموضوع بالمرسوم الرقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣، وكنّا قد ذكرنا في القسم الأول بأن المادة ٤١ من قانون النقد والتسليف أنشأت مفوضية الحكومة لدى المصرف المركزي في وزارة المالية.

[2] "بما أن **الطبيعة القانونية الخاصة لمصرف لبنان لا ترفعه إلى مصاف السلطة المستقلة** ذلك أن السلطات الدستورية الثلاث محددة حصراً في الدستور مما يبقيه ضمن إطار أجهزة الدولة التي تمارس وصايتها عليه بواسطة وزارة المالية وهو يبقى خاضعاً لرقابة القضاء الاداري فيما يتعلق بالقرارات الإدارية التي يتخذها إزاء المؤسسات المصرفية والمالية الخاضعة لرقابته."
مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٨١٩، تاريخ ١٩٩٥/٦/٢٦، فرنسبنك ش.م.ل/مصرف لبنان؛ **مجلة القضاء الإداري**، ١٩٩٤– ١٩٩٥، العدد ٩، ص ٦٣٦؛ وموجود أيضاً على الموقع الرسمي لمجلس شورى الدولة www.statecouncil.gov.lb

٤) **تخضع لمبدأ "التخصص"**:

تخضع المؤسسة العامة دائماً لمبدأ التخصص[١]؛ فنشاط الأشخاص المعنويين الخاصيين والعامين–باستثناء الدولة– أهليتهم محدودان بمبدأ الخصوصية الذي يمنعهم القيام بأعمال لا تتعلق بالموضوع الخاص الذي هو موضوعهم. ويؤدي هذا المبدأ إلى نتائج متنوعة ويمنع، على وجه الخصوص، الأشخاص العامين من قبول الهبات والإيصاء التي تجبرهم على نشاطات أجنبية عن خصوصيتهم، ويشكل انتهاك مبدأ الخصوصية هذا بالنسبة إلى المؤسسات العامة خطأ خدمة[٢]. إذ أن منح الشخصية المعنوية للمؤسسة العامة يفترض خضوعها لمبدأ التخصص فلا يحق لها أن تمارس صلاحياتها إلاّ في الموضوع الذي حددّه لها القانون والأنظمة[٣].

بيد أن هذا المبدأ يجب بيان فروقاته الدقيقة إذ أنه من جهةٍ أولى فإن نشاطات المؤسسة غالباً ما يعبّر عنها بتعابير عامة لدرجة أن خصوصيتها تكون موسعة جداً ومن جهةٍ ثانية قد تظهر خصوصية المؤسسة بكون ارتباطها بنظامها "كشخصٍ معنوي" **(فقط)** أقل من ارتباطها بنظام "شخص عام من القانون العام.. متخصص"[٤]

وهيئة التحقيق الخاصة تخضع بدورها لمبدأ "التخصص" الذي يحظّر عليها توسيع نشاطاتها إلى مجالات غير المجال الذي أُنشئت من أجله، ألا وهو مكافحة تبييض الأموال عن طريق رفع السرية المصرفية عن الحسابات المشبوهة، فيؤدي تخطّيها لهذا المبدأ "مبدأ الخصوصية" إلى خطأ خدمة..

وتكمن أهمية هيئة التحقيق الخاصة أنها متخصصة برفع السرية المصرفية كشخص معنوي **من أشخاص القانون العام** الذي يتمتع بامتيازات السلطة العامة أكثر من كونها تتمتع بالشخصية المعنوية أو أنها شخص معنوي، لذلك لم يركّز القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ صراحة على نتائج منحها الشخصية المعنوية بكونها تتمتع بحق التقاضي والذمة المالية والحقوق والواجبات بل ركّز على ما يجعلها تتمتع بامتيازات السلطة العامة كرفع السرية المصرفية وإصدار القرارات التأديبية بحق موظفيها (أو موظفي الوحدة الإدارية التي هي جهاز تابع للهيئة).

---

[١] جان باز، **الوسيط في القانون الإداري اللبناني**، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٣٩٣.

[٢] جورج فوديل وبيار دلفولفيه، **القانون الإداري**، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٣٠٠.

[٣] جان باز، المرجع أعلاه، ص ٣٩١.

[٤] جورج فوديل وبيار دلفولفيه، المرجع أعلاه، الجزء الثاني، ص ٤٥٢.

٥) **العقود التي تجريها تعتبر عقوداً إدارية:**

لقد ذكرنا في بداية الحديث عن نتائج منح الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة بأن من أبرز هذه النتائج بأنه يغدو للهيئة حقوقاً وعليها موجبات، والتي قد تتأتى أيضاً عن الاتفاقيات والعقود التي تبرمها الهيئة مع الغير، فهل يمكن القول بالتالي بأن هذه العقود هي عقود إدارية؟

إن الإدارة العامة يمكنها أن تختار بين ثلاثة طرق للتعاقد لممارسة نشاطها وتأمين سير المرافق العامة، فقد تلجأ إلى طريقة التعاقد العادي الداخلي (العقود العادية) أو طريقة التعاقد الإداري الداخلي (العقود الإدارية) أو طريقة التعاقد الدولي (العقود الدولية). وتكمن أهمية التفرقة في ما بينها بحيث أن النوع الأول يخضع لقواعد القانون المدني الداخلي (قانون الموجبات والعقود) ويكون من اختصاص القضاء العدلي، أما الثاني فيخضع لقواعد القانون الإداري ويكون من اختصاص القضاء الإداري، في حين أن النوع الثالث يخضع لقواعد القانون الذي يرعى النزاع والذي يختاره الفرقاء ويكون من اختصاص القضاء التحكيمي الدولي[١].

والعقود تكون إدارية إما بنص القانون أي إذا نص القانون صراحةً على أنها عقود إدارية، وإما عقوداً إدارية بطبيعتها وذلك إذا ما توافرت شروط معينة، وإما عقوداً إدارية باتفاق الفرقاء (غير مجمع عليه). والعقود الإدارية بطبيعتها هي تلك العقود التي يتوفر فيها ثلاثة شروط[٢] وهي:

- أن تكون الإدارة طرفاً في العقد،
- أن تستهدف الإدارة من خلاله إنشاء أو إدارة أو تنفيذ مرفق عام أو تحقيق المصلحة العامة،
- أن يتضمن العقد بنوداً خارقة أو غير مألوفة في العقود العادية.

وانطلاقاً مما ذكرناه، فإن العقود التي قد تجريها هيئة التحقيق الخاصة بصفتها شخصاً معنوياً عاماً ستكون عقوداً إدارية إذا ما أجرتها من أجل تحقيق المصلحة العامة وكانت تتمتع بامتيازات السلطة العامة بما تتضمنه هذه العقود من بنود خارقة أو غير مألوفة في العقود العادية، وبالتالي ستكون من اختصاص القضاء الإداري؛ في حين أن العقود التي قد تجريها وتتخلّى فيها عن امتيازاتها وتتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص ستكون حتماً من اختصاص القضاء العدلي.

---

[١] محيي الدين القيسي، العقود الإدارية، خصائصها وإمكانية التحكيم فيها في لبنان في ضوء القانون الرقم ٤٤٠ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٩، دراسة قانونية؛ **العدل**، ٢٠٠٧، العدد ١، ص ٣٤.

[٢] المرجع أعلاه، ص ٣٦.

٦) **تتمتع بحق تملّك الأموال العامة:**

ومنح الشخصية المعنوية العامة لهيئة التحقيق الخاصة يعطيها أيضاً الحق بتملُّك الأموال العامة، وتكون هذه الأموال مستقلّة عن أموال الأفراد الذين تتكون منهم الهيئة، وتتمتع بحماية خاصة إذ أنها تعتبر أموالاً عمومية واختلاسها يعدّ اختلاساً لأموال عمومية ويعاقب بعقوبة أشد من العقوبات التي تفرض في اختلاس الأموال العائدة للأفراد[١]؛ كل ذلك بغض النظر سواء كانت هيئة التحقيق الخاصة تمتلك فعلياً أموالاً أم لا، إذ أن هذا الأمر لم يتم التطرّق إليه حتى الآن[٢].

وما يؤكد ذلك هو أن هيئة التحقيق الخاصة كشخص معنوي عام أو مؤسسة عامة تعتبر أموالها أموالاً عمومية عملاً بقانون المحاسبة العمومية[٣]، ويكفي القول بأن مصرف لبنان هو من يتحمل نفقاتها بعد موافقة مجلسه المركزي عليها، للتأكيد بأن أموالها هي أموال عمومية مع كل ما يترتب على ذلك من نتائج خاصةً وأن هيئة التحقيق الخاصة لا تمتلك أية موارد خاصة لتمويل نفقاتها.

وكون أموال هيئة التحقيق الخاصة هي أموال عمومية فهذا يعني أنه لا يمكن إلقاء الحجز عليها سنداً للمادة ٨٦٠ من قانون أصول المحاكمات المدنية، كما لا يجوز تقرير أية وسيلة إكراه أو استعمال طرق التنفيذ الجبري بوجهها التي تستعمل عادةً اتجاه الأفراد، لاستحالة التنفيذ أصلاً بواسطة المحاكم على هذه الأموال طالما أن أموال الدولة والبلديات وسائر أشخاص الحق العام هي بالنتيجة أموال عمومية[٤]، وذلك مع مراعاة أحكام المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة والتي تسمح لهذا الأخير بفرض غرامة إكراهية على الإدارة عن كل يوم تأخير في تنفيذ القرار القضائي الذي يصدره.

---

[١] يراجع بهذا المعنى: محيي الدين القيسي، **القانون الإداري العام**، مرجع سابق، ص ٢١.

[٢] هشام حمزة، مقابلتي معه، مرجع سابق.

[٣] المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية الموضوع بموجب المرسوم الرقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠؛ فقد نصّت هذه المادة على أن :"الأموال العمومية هي أموال الدولة والبلديات والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات، **وأموال سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية.**"

[٤] يراجع بهذا المعنى: رأي استشاري، رقم ١٩٨٧/١٢٨٠، تاريخ ١٩٨٧/٧/١٧، **مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل**، مجلّد ٢، المنشورات الحقوقية صادر، لبنان، ص ٢٥٧٧.

٧) **الأشغال التي قد تقوم بها هي أشغال عامة:**

إن الأشغال التي تنفّذ لحساب المؤسسات العامة تعتبر أشغالاً عامة بالمعنى القانوني لهذه الكلمة[١].

وانطلاقاً أيضاً من كون هيئة التحقيق الخاصة هي مؤسسة عامة، وأن أشغال المؤسسات العامة يمكن أن تكون أشغالاً عامة لأنها تُنْجَز لحسابها أو من قِبَلِها: فإن هذا يعني أن أشغال هيئة التحقيق الخاصة التي قد تجريها ستعتبر أشغالاً عامة طالما أنها تتم من أجل المصلحة العامة، مع كل ما يترتب على ذلك من نتائج.

٨) **التصريح عن الممتلكات: (أعضاؤها وموظفيها ملزمون بالتصريح عن ممتلكاتهم)**

استناداً إلى ما تمّ شرحه سابقاً، من أن هيئة التحقيق الخاصة، وكشخصٍ معنوي عام ونفقاتها يموّلها مصرف لبنان الذي تعتبر أمواله أموالاً عمومية، فإنها واقعياً تتصرف بالمال العام، وعليه فلابد إذاً من أن يخضع كل من أعضاءها ومستخدميها التابعين لها والمتعاقدين معها للتصريح عن ممتلكاتهم.

فالأصل أنه على كل قائم بالخدمة العامة أن يقدّم تصريحاً موقعاً منه يبيّن فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو وزوجه وأولاده القاصرين سنداً للمادة ٤ من قانون الإثراء غير المشروع الرقم ١٥٤ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٧.

ويقدّم هذا التصريح إلى حاكمية مصرف لبنان، بحسب المادة ٥ من هذا القانون، في ما يتعلّق بنواب الحاكم ورئيس وأعضاء لجنة الرقابة على المصارف وموظفو مصرف لبنان؛ ويقدّم إلى الرئيس الأول لمحكمة التمييز في ما يتعلّق بالقضاة العدليين وإلى رئيس مجلس شورى الدولة في ما يختص بالقضاة الإداريين وإلى رئاسة ديوان المحاسبة في ما يختص بالقضاة الماليين، وإلى رئاسة مجلس الوزراء في ما يتعلّق بحاكم مصرف لبنان وموظفو الإدارات والمؤسسات العامة والهيئات التابعة لرئاسة مجلس الوزراء.

إذاً وبالنسبة إلى أعضاء هيئة التحقيق الخاصة فإنهم بحكم أعمالهم يقدّمون هذه التصاريح إما إلى رئاسة مجلس الوزراء بالنسبة إلى كل من رئيس هيئة التحقيق الخاصة (بصفته حاكماً لمصرف لبنان) والعضو المعيّن من مجلس الوزراء؛ وإما إلى حاكمية مصرف لبنان بالنسبة إلى رئيس لجنة الرقابة على المصارف؛ وإما إلى الرئيس الأول لمحكمة التمييز أو رئيس مجلس

---

[١] جان باز، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص ٣٩٢.

شورى الدولة أو رئيس ديوان المحاسبة في ما يتعلّق بالقاضي العضو في الهيئة وذلك بحسب ما إذا كان قاض عدلي أو قاض في مجلس الشورى أو قاض لدى ديوان المحاسبة.

وأما بالنسبة إلى مستخدمي هيئة التحقيق الخاصة والتابعين لها والمتعاقدين معها، وبحسب المادة ٢ من القانون عينه بحيث أوردت بأنه يقصد بكلمة "موظف" في القانون المذكور كل موظف أو متعاقد أو متعامل أو مستخدم أو أجير دائم أو مؤقت في ملاك أو سلك في الوزارات أو الإدارات العامة أو المؤسسات العامة، وبما أن هيئة التحقيق الخاصة هي شخص معنوي عام فإنهم يقدمون هذا التصريح إلى الهيئة نفسها.

٩) تميُّز الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة عن الشخصية المعنوية للدولة:

إن من أبرز نتائج منح الشخصية المعنوية للهيئة يكمن في تميُّز شخصيتها المعنوية عن الشخصية المعنوية للدولة[١]، وذلك من حيث:

- الأموال: إن ملك الدولة متميّز عن ملك هيئة التحقيق الخاصة مع ما يترتب على ذلك من نتائج، ولو كانت الهيئة لا تملك حتى الآن أموالاً سواء منقولة أو غير منقولة.
- المسؤولية: تتحمل هيئة التحقيق الخاصة وحدها دون الدولة مسؤولية الأعمال الصادرة عنها، حيث أنه يُنظر إلى الشخص المعنوي الذي تسبب بالضرر؛ من هنا لا تكون الدولة مسؤولة عن الأشغال التي تقوم بها هيئة التحقيق الخاصة والتي تتسبب من خلالها بأي ضرر ولا حتى عن قرارات هيئة التحقيق الخاصة، بيد أنه إذا ما بحثنا عن إرادة المشترع الحقيقية من خلال المناقشات النيابية أثناء مناقشة مشروع القانون الذي صدر لاحقاً بالرقم ٢٠٠١/٣١٨، نجد، كما ذكرنا سابقاً، بأن مناقشات النواب ذهبت باتجاه أن تكون الدولة هي المسؤولة عن أعمال الهيئة وعن قراراتها[٢]؛ خاصةً وأن الدولة، من خلال السلطة التنفيذية الممثلة بمجلس الوزراء، هي التي تقوم بتعيين أعضاء هيئة التحقيق الخاصة، وهنا يكمن السؤال عن من يتحمّل التعويض عن الضرر الذي قد تتسبب به الهيئة هل هي نفسها أم الدولة؟

الأصل أنه من المفترض أن تقع "المسؤولية" على عاتق هيئة التحقيق الخاصة والتي تتحمل مسؤولية قراراتها أو أعمالها وحدها دون الدولة، خاصةً وأنها تتمتع بشخصية معنوية مستقلة وقراراتها لا تخضع لأي تصديق من أي سلطةٍ أخرى، وإلاّ لمّا كان هناك

---

[١] يراجع بهذا المعنى: يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، ص ٢٦.

[٢] القسم الأول، الفصل الأول، المبحث الثاني، رابعاً، ص ٢٩ من هذه الرسالة.

من حاجة لمنحها الشخصية المعنوية ولا إلى النص على منح "الحصانة" لأعضاء الهيئة والعاملين لديها والمنتدبين من قبلها، ولكانت قراراتها خضعت لتصديق السلطة المركزية.

١٠) **معفاة من دفع الرسوم القضائية:**

الأصل أن الدولة وجميع المؤسسات العامة الرسمية والمصالح المستقلّة والبلديات ومصرف لبنان (أشخاص القانون العام) معفيين من دفع الرسوم بحسب المادة ٨١ قانون الرسوم القضائية[١]، فالسؤال الذي يطرح هل أن هيئة التحقيق الخاصة تعفى هي أيضاً من الرسوم القضائية ؟؟

لم ينص صراحةً القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ على إعفاء هيئة التحقيق الخاصة من الرسوم القضائية كما لم تأتِ على ذكر ما يتعلّق بهذا الأمر أي من تعديلاته اللاحقة، بيد أنه وبمراجعة الواقع العملي من خلال الاجتهاد نجد بأن هيئة التحقيق الخاصة في قضية السيد مروان جواد جابر/هيئة التحقيق الخاصة ومصرف لبنان والدولة اللبنانية[٢]، لم تدفع أية رسوم مما يؤكد بأنها تصرّفت كشخصٍ معنوي عام.

وفي ختام الحديث عن الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة نجد بأن المشترع قد منح الهيئة كل مظاهر الشخص المعنوي العام وتحديداً المؤسسة العامة ولو لم يذكر ذلك صراحةً، مما أدى إلى ترتيب نتائج منها ما نتج عن منحها الشخصية المعنوية بحدّ ذاتها وأخرى نتجت عن شخصيتها المعنوية العامة بالتحديد، فكان لابد إذاً من الفصل في البحث بين الشخصية المعنوية للهيئة لننتقل بعدها لدراسة الصفة القضائية الممنوحة لها، عن طريق دراسة الطبيعة القانونية لقراراتها وهل هناك إمكانية للطعن بقراراتها وأمام أي مرجع وهو ما سنعالجه في **(الفصل الثاني)**.

---

[١] وتنص المادة ٨١ من القانون المذكور الصادر بتاريخ ١٩٥٠/١٠/١٠، والمعدّلة بالقانون الرقم ٨٤/٨ تاريخ ١٩٨٤/١٢/١٨، على أنه:"تعفى الدولة في جميع الدعاوى التي تقام منها أو عليها من تأدية الرسوم القضائية...ويشمل هذا الإعفاء...**مصرف لبنان** وجميع المؤسسات العامة الرسمية والمصالح المستقّلة والبلديات.."

[٢] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٢٠١٠/٨٩١–٢٠١١، تاريخ ٢٠١١/٨/٩، جابر ورفاقه/ هيئة التحقيق الخاصة ومصرف لبنان والدولة–وزارة العدل، قرار لم يُنشر بعد.

الفصل الثاني

الطبيعة القانونية لقرارات هيئة التحقيق الخاصة وإمكانية الطعن بها والمرجع الصالح للنظر بالطعن

لقد بحثنا في الفصل الأول من هذا القسم بالشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة، وقد أثبتنا بأنه بوضع الطابع القضائي الممنوح لها جانباً نجد بأن المشترع قد منحها مظاهر وصلاحيات المؤسسة العامة، ولأنه لا يمكن دراسة الطبيعة القانونية لهيئة معينة بمعزل عن الطبيعة القانونية للقرارات التي تصدرها، إذ أن البحث في طبيعتها القانونية من شأنه أن يوصل حتماً لمعرفة ماهية الطبيعة القانونية لقراراتها لذلك سنتطرق في هذا الفصل إلى الطبيعة القانونية لقرارات الهيئة (**المبحث الأول**) وهل هناك إمكانية للطعن بها والمرجع الصالح للنظر بالطعن (**المبحث الثاني**).

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لقرارات هيئة التحقيق الخاصة :

إن الصفة القضائية تتحدد من خلال تشكيل الهيئة، والشروط الواجب توافرها في أعضائها وضماناتها والقواعد المعمول بها في الفصل في النزاعات أمامها[١]؛ وسبق لنا أن بحثنا في تشكيل الهيئة وفي الشروط الواجب توافرها في أعضائها في القسم الأول من هذه الرسالة، يبقى أن نعالج مسألة طبيعة قراراتها وإمكانية الطعن بها، من خلال الإضاءة على ما يقرّبها بدايةً إلى القرارات الإدارية من ثم إلى القرارات القضائية، لنبحث في نهاية الأمر في طبيعتها المختلطة.

أولاً: هيئة التحقيق الخاصة كهيئة تصدر قرارات إدارية:

هناك مظاهر تجعل من قرارات الهيئة أقرب لأن تكون قرارات إدارية، منها ما نص عليه قانون إنشائها، ومنها ما يتعلّق بالأصول المتبعة أمامها، وأخرى تتعلق بقراراتها من ثم يأتي موقف الاجتهاد من هذه القرارات.

١) نص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ :

١ – ١) منح القانون الهيئة صراحةً الشخصية المعنوية:

فبموجب المادة ٦ منه مُنحت الهيئة الشخصية المعنوية، الأمر الذي جعلها تخرج من دائرة التنظيم القضائي للدولة، **فليس للقضاء شخصية معنوية مستقلّة عنها**؛ إذ إن أعمال الدولة القانونية تنقسم بحدّ ذاتها إلى فئات تشريعية، إدارية وقضائية وذلك لأن الوظائف الدستورية تجمع بين التشريع والإدارة والقضاء[٢]، لذا فإن سلطة الدولة وسيادتها تتمثل بانفرادها في القيام بالوظائف الثلاث، ولكون السلطة القضائية هي إحدى السلطات الدستورية الثلاث التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية بمعزل عن الدولة، لذلك فإن منح الشخصية المعنوية المستقلّة لهيئة قضائيةٍ معينة من شأنه أن يخرجها من التنظيم القضائي للدولة الأمر الذي يؤدي إلى إخراج الوظيفة القضائية من وظائف الدولة وبمعنى آخر إخراج سلطة دستورية من سلطات الدولة ومنحها إلى شخص معنوي آخر وهو الأمر غير المنطقي.

١–٢) منع طريق المراجعة الإدارية والمراجعة لتجاوز حدّ السلطة :

إن المراجعة الإدارية تقدّم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار للطلب منها الرجوع عن قرارها وتسمى عندها "مراجعة استرحامية"، وإما أنها تقدّم إلى السلطة التسلسلية التي تعلوها فتسمى

---

[١] المجلس الدستوري، القرار رقم ٦، تاريخ ٢٠١٤/٨/٦؛الجريدة الرسمية العدد ٣٤، تاريخ ٢٠١٤/٨/١٩، ص١

[٢] يوسف سعد الله الخوري، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٧، ص ٢٣١.

"المراجعة التسلسلية". ولقد نصت المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة على أن طلب الإبطال لتجاوز حدّ السلطة لا يقدّم إلاّ ضد قراراتٍ إداريةٍ محضة.

وهذا يعني أن مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة هي تلك التي ترمي إلى الطلب من مجلس شورى الدولة إبطال القرار الإداري المشكو منه لكون السلطة الإدارية المختصة قد تجاوزت حدود سلطتها عند إصداره؛ ومن شروط قبول هذه المراجعة ألاّ يكون هناك نص قانوني صريح يحول دون تقديمها، ذلك أن هذه المراجعة تتعلّق بالانتظام العام وبالتالي حتى تعتبر مستبعدة ومحظورة يجب أن ينص القانون صراحةً على أنه لا تقبل أية مراجعة طعناً بالأعمال الإدارية الصادرة تنفيذاً له "بما في ذلك مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة"[١].

ولقد منع صراحةً البند الثالث من المادة ٨ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، الطعن بقرارات الهيئة بالمراجعة لتجاوز حدّ السلطة، وهذا يعني أن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، اعتبر قرارات هيئة التحقيق الخاصة قراراتٌ إدارية، وإلاّ لما كان هناك من حاجةٍ للنص صراحةً على منع مراجعة الإبطال، إذ أن المراجعة المذكورة توجه ضد القرارات الإدارية فقط دون القرارات القضائية وبالتالي فهي ليست مسموعة أصلاً ودون الحاجة للنص على ذلك صراحةً،

"وبما أن طلب الإبطال لتجاوز حد السلطة.. ليسا سوى طريقين للطعن في القرارات الإدارية لدى مجلس شورى الدولة...**وبمنعهما ..قد أكّد صفة تلك القرارات بأنها قرارات إدارية**..."

"وبما أن طرق المراجعة التي قصد المشترع استبعادها.. إنما قصد استبعاد مراجعة النقض بشأن هذه القرارات **لأن الإبطال لتجاوز حدّ السلطة غير مسموع أصلاً وبدون الحاجة إلى نص**."[٢].

٢) الأصول المتبعة أمام الهيئة :

تحدد الأصول المتبعة أمام هيئة معينة ما إذا كانت هذه الأصول تشبه تلك المعتمدة أمام المحاكم أم لا، وبالتالي تتيح معرفة ما إذا كانت هذه الهيئة تطبق أصولاً قضائية أم لا.

وبالعودة إلى هيئة التحقيق الخاصة ليس هناك نص خاص يحدد بشكل واضح الأصول الواجب اتباعها أمام الهيئة، فلم يصدر أي قانون أو مرسوم حتى الآن يحدد الأصول الواجب اتباعها أمامها، على عكس الحال بالنسبة إلى الهيئة المصرفية العليا التي حدد المرسوم رقم ٧٩٧٧

---

[١] بهذا المعنى: مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٣٤٢، تاريخ ١٩٧٣/٦/١٣؛ عواضه/الدولة؛ **ن.ق**، ١٩٧٣، ٢، ص ٦٠١.

[٢] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٤٠٣، تاريخ ١٩٩٩/٣/٢٣، المهندس شليطا/الدولة؛ **م.ق.إ**، ٢٠٠٣، العدد ١٤، المجلّد الثاني، ص ٣٩٣، وبهذا المعنى أيضاً: القرار رقم ٣٤٢، تاريخ ١٩٧٣/٦/١٣، عواضه/الدولة؛ المرجع أعلاه.

تاريخ ١٩٦٧/٨/١٦، الأصول الواجب اتباعها أمام هذه الأخيرة، والتي تشبه تلك المتبعة أمام المحاكم[١]، **كاستدعاء** رئيس المصرف المعني للحضور أمام الهيئة **للاستماع إليه وإبداء ملاحظاته الخطية** قبل اتخاذ أي قرار، وتنظيم محاضر **جلسات الهيئة وتوقيعها من الرئيس والأعضاء**، ووجوب **تعليل القرار، وإبلاغه** إلى المصرف المعني.

وبالرغم من ذلك يمكن القول بأن بعضاً من هذه الأصول الواجب اتباعها أمام هيئة التحقيق الخاصة قد تحدد في المادتان السادسة والثامنة من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، وفي نظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية لمكافحة تبييض الاموال، وفي الإعلامات الصادرة عنها.

٢-١) سرّية تحقيقات الهيئة:

فهيئة التحقيق الخاصة تباشر تحقيقاتها بشكلٍ سرّي بمجرّد إبلاغها بوجود عملية مشبوهة، وهذا يعني أنها لا تنتظر إدعاء مَن له صفة بالادعاء، فلا يوجد أمامها لا إدعاء ولا دعوى ولا خصومة أو فرقاء دعوى، لا تعقد جلسات محاكمة، لا يتم دفع أي رسم أمام هيئة التحقيق الخاصة كما تُدفع الرسوم القضائية أمام المحاكم، ولا يراع مبدأ الوجاهية ولا حق الدفاع، فلا يتم تعيين محامٍ للدفاع، ولا حتى يتم الاستماع إلى المشتبه به الذي يجهل أصلاً أن حساباته المصرفية هي موضع تحقيق لدى الهيئة أو أنها جُمِّدت مؤقتاً إلى أن يُبلّغ فجأةً القرار النهائي برفع السرية عنها ومواصلة تجميدها؛ وهذا ما تمّ تأكيده لاحقاً بنصٍ صريح في كل من إعلام الهيئة الرقم ٨ والنظام المذكور أعلاه[٢]، واللذان فرضا على المصارف والمؤسسات المالية موجب عدم الإفصاح لعميل المصرف عن قيام الهيئة بالاستعلام عنه أو بالتدقيق في حساباته أو تجميدها مؤقتاً، وهو الأمر غير المتحقق أمام أية محكمة أو هيئة قضائية مراعاةً لمبدأ الوجاهية وحق الدفاع.

وإن كانت المادتان ٣٧٢ و٣٧٣ من أصول المحاكمات المدنية قد فرضتا حق الدفاع ومبدأ الوجاهية في الأصول المتبعة أمام المحاكم بحيث لا يصح إصدار الحكم ضد خصمٍ لم يجرِ سماعه، وعلى القاضي أن يتقيّد ويفرض التقيّد بمبدأ الوجاهية؛ فإن الطابع الوجاهي للإجراء

---

[١] خاصةً المادة الأولى المعدّلة وفقاً للمرسوم ٩٤٧١ الصادر بتاريخ ١٩٦٨/٣/١، والمادتان ٢ و٣ منه أيضاً.

[٢] البند ٦ من المادة ١٢ من نظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية لمكافحة تبييض الاموال الموضوع بموجب القرار الوسيط رقم ١٠٦٢٢ تاريخ ٢٠١٠/١٢/٣٠، والمعدّل أخيراً بالقرار الوسيط رقم ١١٨٥٠، تاريخ ٢٠١٤/٩/١١؛ الجريدة الرسمية العدد ٤٠، تاريخ ٢٠١٤/٩/٢٥، ص ٣٨٠٦، والإعلام الرقم ٨ الصادر عن هيئة التحقيق الخاصة بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٧.

الإداري الذي يتناول عقوباتٍ تفرض على الأشخاص هو أيضاً ملزم للإدارة، بحيث لا يمكن أن تكون هذه العقوبات مشروعة إلاّ بعد إعطاء هؤلاء الأشخاص فرصة لتقديم دفاعهم[١].

ويقضي مبدأ حق الدفاع بأنه على الإدارة عندما تنوي اتخاذ تدابير تمس بحقوق الأفراد وأوضاعهم أن تطلعهم على ما تنسبه إليهم وأن تتيح لهم المجال للدفاع عن أنفسهم وإلا تعرّض قرارها للإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة[٢].

ويضفي هذا المبدأ على أصول التحقيق طابع الوجاهية الذي يقضي بإطلاع صاحب العلاقة على كل مأخذ بحقه وعلى كل مستند يرمي إلى إدانته[٣]. وهكذا ينطوي مبدأ الوجاهية على ضرورة إطلاع الفرقاء في الدعوى على كافة الأوراق والمستندات المتعلّقة بالدعوى، وحق كل فريق بمناقشتها والرد على مضمونها، في حين أن حق الدفاع يتمثل بالرد الذي يمكن للخصم أن يقدمه نتيجة إدعاءات الخصم الآخر. من هنا تظهر العلاقة الوثيقة بين مبدأ الوجاهية ومبدأ حق الدفاع . فمبدأ الوجاهية يشكل وسيلة لإعمال حق الدفاع وكذلك حق الإدعاء.[٤]

إذاً فحق الدفاع ومبدأ الوجاهية ليسا مكرّسين أمام هيئة التحقيق الخاصة، إذ أن الهيئة تصدر قرارها النهائي المعلّل ولكن بصورة استنسابية فليس بإمكان صاحب الحساب المصرفي الذي يبقى في مرحلة الشبهة أي طريق للدفاع عن نفسه.

٢-٢) اجتماعاتها قانونية بحضور ٣ من أعضائها على الأقل:

لقد ذكرنا سابقاً[٥]، بأن اجتماعات الهيئات القضائية والهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية قانونية مل لم يحضر كامل الإعضاء؛ خلافاً لما هي عليه الحال بالنسبة إلى الهيئات الإدارية التي التي تعتبر جلساتها قانونية بمجرّد اكتمال النصاب القانوني. ومن الأصول التي نص عليها القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، أيضاً أن اجتماعات هيئة التحقيق الخاصة تكون قانونية بحضور ٣ من أعضائها على الأقل[٦].

---

[١] فوزت فرحات، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، الطبعة الثانية، لبنان، ٢٠١٢، ص ٤٣٠.

[٢] جان باز، **الوسيط في القانون الإداري اللبناني**، الجزء الأول، لبنان، ١٩٧١، ص ٣٥٦.

[٣] مجلس شورى الدولة، القرار الرقم ٦٩٦، تاريخ ١٩٩٨/٧/١، جورج قطار/الدولة-هيئة التفتيش المركزي؛ **م.ق.إ**، ١٩٩٩، العدد ١٣، المجلّد الثاني، ص ٦١٢.

[٤] فوزي حبيش، **القانون الإداري العام**، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١، ص ٢٨٣.

[٥] القسم الثاني، الفصل الأول، المبحث الأول، رابعاً، ص ١٠٠ من هذه الرسالة.

[٦] البند ٥ من المادة ٦ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨.

٢-٣) صوت رئيس الهيئة مرجحاً:

إن قرارات هيئة التحقيق الخاصة[١]، كما سبق وذكرنا، تصدر بأكثرية الحضور وإذا تعادلت الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً، وتجدر الإشارة بأنه لا يمكن اعتبار صوت الرئيس مرجحاً ما لم ينص القانون على ذلك[٢]، في حين أن الهيئة القضائية[٣] والهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية، تصدر أحكامها بإجماع الآراء أو بأكثريتها، وإذا صدر بالأكثرية يشار إلى ذلك في القرار وعلى القاضي المخالف أن يدوّن مخالفته، وهذا يعني أن صوت الرئيس لا يكون مرجّحاً عادةً ما لم ينص القانون صراحةً على العكس كحال مجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة[٤].

نستنتج من كل ما ذكرناه بأن الهيئة المصرفية العليا تطبق أصولاً قضائية على عكس هيئة التحقيق الخاصة التي يمكن الاكتفاء بقانون إنشائها للقول باختلاف الأصول المتبعة أمامها عن تلك المتبعة لدى المحاكم وأيضاً عن تلك المتبعة أمام الهيئة المصرفية العليا، هذا يعني أنها لا تطبّق أصولاً قضائية (من دعوة أصحاب الحقوق للمثول أمامها والاستماع إلى دفاعهم، وعقد الجلسات حتى أنها لا تقوم بتعليل قراراتها عملياً...)

٣) <u>القرارات التي تصدرها الهيئة</u> :

٣-١) لا تصدر باسم الشعب اللبناني:

لقد أكدّت المادة ٢٠ من الدستور بأن القرارات والأحكام تصدر عن كل المحاكم وتنفّذ باسم الشعب اللبناني، وهو الأمر الذي عادت ونصت عليه لاحقاً المادتان ٩٠ من نظام مجلس شورى الدولة و٥٣٧ من أصول المحاكمات المدنية، واللتان أكدّتا على أن الحكم القضائي يجب أن يصدر باسم الشعب اللبناني على أن يُذكر ذلك صراحةً؛ في حين أن القرارات التي تصدرها هيئة التحقيق الخاصة كافةً لا تصدر باسم الشعب اللبناني بل تصدر باسم "هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان"، بمعنى آخر فإنها تصدر باسم المصرف والهيئة معاً.

---

[١] البند ٦ من المادة ٦ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨.

[٢] يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، الجزء الأول، ٢٠٠٧، ص ٤١٠.

[٣] بحسب المادتان ٩٠ من نظام مجلس شورى الدولة و ٥٢٩ من قانون أصول المحاكمات المدنية.

[٤] فلقد نصت المادة ٣٥ من نظام المجلس على أن قراراته تصدر عن هيئة مؤلفة من الرئيس وأربعة أعضاء على الأقل، وإذا تعادلت الأصوات كان صوت الرئيس مرجحاً.

٣-٢) لا تصدر عملياً بعد المذاكرة وبالإجماع:

قد تذكر الهيئة في متن قراراتها أنها تصدرها بعد المذاكرة وبالإجماع؛ ولكن الواقع العملي يبيّن عكس ذلك؛ إذ أن جميع قراراتها تفتقر إلى أسماء الأعضاء الذين اشتركوا في إصدارها كما أنها تفتقر إلى تواقيعهم، بينما ينفرد رئيس الهيئة بتوقيعها كما يذكر إسمه منفرداً في نهاية كل قرار، الأمر الذي ينتفي معه بالتالي أي إثبات لحصول المذاكرة أو لأي إجماع على صدور القرار طالما أنه أصلاً لا يتم توقيعه إلاّ من رئيسها منفرداً؛ وذلك بعكس المواد ٥٢٨، ٥٢٩ وخاصةً المادة ٥٣٠ من أصول المحاكمات المدنية والمواد ٨٩، ٩٠ و٩٢ من نظام مجلس شورى الدولة، هذه المواد كافةً التي تفرض أن تتم المذاكرة سراً تحت طائلة البطلان وأن تصدر الأحكام بإجماع الآراء أو بأغلبيتها <u>وأن يدوّن هذا الأمر في نص الحكم</u> الذي **<u>يوقّعه جميع قضاة الحكم قبل النطق به.</u>** وعليه، ليس هناك أي هيئة قضائية أو هيئة إدارية ذات صفة قضائية يصدر عنها قرارها بتوقيع رئيسها منفرداً، فديوان المحاسبة ولجان الاستملاك ولجان الاعتراضات على الضرائب والرسوم مثلاً يوقّع قراراتها الأعضاء كافةً.

وتجدر الإشارة هنا أنه لا شيء يمنع من القول بأن قرار الهيئة إذاً يصدر بإرادة رئيسها المنفردة، طالما أن هذا القرار يصدر عنه بصفته رئيسها وحاكم مصرف لبنان في آن (وهو ليس قاضياً)، وطالما أن هذا القرار لا يوقعه باقي الأعضاء، كما أسلفنا، الأمر الذي يعني أنه يتحمّل بمفرده نتائج هذا القرار وبالتالي يمكن تقديم المراجعة إليه للمطالبة بالرجوع عن القرار أو يمكن تقديم الدعوى بوجهه كونه هو من أصدره؛ وبالفعل فإن طلبات الرجوع عن القرار التي يقدّمها أصحاب العلاقة (أصحاب الحساب المصرفي المجمّد) إنما تقدّم إلى حاكم مصرف لبنان بصفته رئيساً للهيئة وليس إلى الهيئة نفسها[١].

٣-٣) تصدر عملياً دون تعليل:

تصدر الهيئة قراراتها عملياً دون تعليل، **<u>مكتفيةً بالإشارة إلى اطلاعها على التقارير المتعلّقة بالتحقيق كتقرير أمين السرّ المكلّف بالتحقيق في الموضوع مثلاً</u>**، على عكس ما فرضه البند ٤ من المادة ٨ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، الذي ألزم الهيئة بتعليل قرارها النهائي القاضي برفع السرية؛ كما أن المادة ٥٣٧ من أصول المحاكمات المدنية والمادة ٩٠ من نظام مجلس شورى الدولة كلتاهما فرضتا على المحاكم بأن تعلّل أحكامها تحت طائلة بطلان الحكم، وبالتالي فإن

---

[١] الكتاب الذي وجهّه ج.ع إلى حاكم مصرف لبنان بصفته رئيس هيئة التحقيق الخاصة، والذي طلب بموجبه "تحرير حساباته المصرفية بعد صدور قرار عن النيابة العامة التمييزية بتبرئته من جرم تبييض الأموال ومن أي جرمٍ آخر وبإبلاغ قرارها لهيئة التحقيق الخاصة لإجراء المقتضى لتحرير الحسابات".

فقدان التعليل في قرار الهيئة النهائي من شأنه إما أن يخرجه من دائرة القرارات القضائية بحسب مفهوم المادتان المذكورتان، أو أنه يعتبر باطلاً على أقل تقدير.

٣-٤) لا تصدر علانية:

إن القرار القضائي النهائي ينبغي إفهامه في جلسةٍ علنية تطبيقاً للمادتان ٩٠ من نظام مجلس شورى الدولة و٥٣٣ من أصول المحاكمات المدنية؛ بيد أن قرار هيئة التحقيق الخاصة النهائي وبالرغم من أنه يُبلّغ إلى أصحاب العلاقة المنصوص عنهم في القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨[١]، إلاّ أنه ليس قراراً علنياً، فلا يجري إفهامه في جلسةٍ علنية كالقرار القضائي.

٣-٥) لا تتمتع بحجية أو قوة القضية المحكمة:

للوهلة الأولى يمكن القول بأن قرارات الهيئة تتمتع بقوة القضية المقضية طالما أن البند الثالث من المادة ٨ جعلها غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة القضائية العادية وغير العادية.
إلاّ أنه وكما قلنا سابقاً[٢] بأن ما يميّز الهيئة الإدارية عن الهيئة القضائية بأن هذه الأخيرة ترتفع يدها عن الدعوى وتستنفد صلاحياتها بمجرّد إصدارها للقرار القضائي، فلا يعود بإمكانها بالتالي أن ترجع عمّا قررّته على عكس الهيئة الإدارية التي بإمكانها الرجوع عن قرارها؛ وقد أثبتنا بأن هيئة التحقيق الخاصة قد تتراجع عن قرارها النهائي كما قد تؤكد على استمرار العمل به بقرارٍ آخر تصدره لهذه الغاية، فبمجرّد القول بسلطة الهيئة في الرجوع أو الإبقاء على قرارها النهائي يدفع للتأكيد بأن القرارات التي تصدرها الهيئة إنما هي قرارات إدارية، ولا تتمتع بالتالي بأية حجية أو قوة قضية محكمة.
وما يعزّز هذه النتيجة أمران: الأول بأن للهيئة سلطة استنسابية في تقرير الإبقاء على قرارها أو الرجوع عنه؛ والثاني أن قراراتها لا تلزم المدعي العام التمييزي ولا القضاء الجزائي المختص في ما بعد الذي بإمكانه الحكم بعكس ما قررته الهيئة خاصةً وأنه يبقى صاحب الاختصاص الأصلي للإدانة بجرم تبييض الأموال.

---

[١] البند ٤ من المادة ٨ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨.

[٢] **القسم الثاني، الفصل الأول، المبحث الأول**، ثانياً، ص ٨٩ من هذه الرسالة.

٤) **موقف الاجتهاد من قرارات الهيئة "الرأي الأول" :**

لقد برز اجتهادٌ جريء لقاضي الأمور المستعجلة في بيروت، في قضية الحلاّب/ بنك لبنان والمهجر[١]، بحيث تتلخص وقائع القضية بأن صدر قرارٌ عن هيئة التحقيق الخاصة قضى برفع السرية المصرفية عن حسابات المدعي وتجميدها بصورةٍ نهائية فالتزم به المصرف المدعى عليه، وبعد إجراء التحقيقات اللازمة أصدرت النيابة العامة التمييزية قرارها بعدم ملاحقة المدعي بجرم تبييض الأموال لانتفاء العناصر الجرمية وبإبلاغ هيئة التحقيق الخاصة هذا القرار لإجراء المقتضى بالنسبة إلى ما اتخذته، وعندما راجع المدعي المصرف المدعى عليه لتحرير حساباته تمنّع هذا الأخير مستنداً إلى قرار لاحق لهيئة التحقيق الخاصة أكّدت بموجبه على استمرار العمل بمضمون قرارها الأول، عندها تقدّم المدعي بالدعوى طلب بموجبها رفع التعدّي الواضح، عن ملكيته وحقوقه في حساباته المفتوحة لدى المصرف المدعى عليه، فأصدر قاضي الأمور المستعجلة قراره الذي قضى بموجبه بوجوب تحرير حسابات المدعي لما في ذلك من تعدٍّ على حقوقه معتبراً أن:

"وحيث .. فإن هذه المحكمة تعتبر بأنه مهما بلغت رفعة ودرجة ومكانة القاضي أحد الأعضاء الذين تتألف منهم هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان.. فإن ذلك **ليس من شأنه أن يجعل من هذه الهيئة هيئة قضائية بالمعنى القانوني للكلمة أي بالمعنى الذي يجعل من القرارات التي تصدرها تتمتع بالمزايا والخصائص عينها التي تتمتع بها الأحكام التي تصدرها المحاكم ويصدرها قضاة السلطة القضائية المعينون بناءً على أحكام الدستور** وتطبيقاً لها.."

"وحيث يمكن القول بأن **دور الهيئة المذكورة لا يمكن ولا يجب أن يتعدّى دور الوسيط الذي يتوجب عليه...أن ينقل الملف بمعطياته كافةً التي تكونت لديه إلى صاحب الولاية الأساسية أي القضاء العادي ممثلاً بالنيابة العامة التمييزية فيصبح الملف حينئذٍ رهناً بما قد تقرره هذه الجهة القضائية بموجب قرارٍ له** إضافةً إلى الصفة القضائية يتمتع **بالصفة الإلزامية** أي الصفة **التي تلزم الجميع بمن فيهم هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان والتي يحظر عليها** أن تعمد إلى تقرير ما يخالف ما قررته الجهة القضائية العادية بهذا الخصوص.."

لقد ركّز الاجتهاد المذكور على فكرتين : الأولى بأنه ليس لقرارات هيئة التحقيق الخاصة المزايا والخصائص عينها التي يتمتع بها القرار القضائي الصادر عن المحاكم، والثانية بأن القرار الصادر عن النيابة العامة التمييزية يلزم هيئة التحقيق الخاصة بحيث أنه لا يعود بإمكانها أن تصدر أي قرار آخر يناقضه أو يتعارض مع مضمونه؛ مختصراً دور الهيئة بدور الوسيط الذي

---

[١] قاضي الأمور المستعجلة في بيروت، (الرئيس مكيّه)، القرار الرقم ٦٣٦، تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٣، الحلاّب/ بنك لبنان والمهجر ش.م.ل؛ غير منشور؛ وتجدر الإشارة إلى أن القرار المذكور قد فسخته محكمة الاستئناف لاحقاً بموجب القرار الرقم ٦٢٥، تاريخ ٢٠٠٥/٤/٧، وسنأتي على بحثه لاحقاً.

يعمل على التحقيق في العمليات المصرفية المشتبه باستخدامها لغاية تبييض الأموال من ثم إرسال الملف مع نتيجة تحقيقاته إلى المرجع القضائي المختص لاتخاذ القرار الملائم إما بتحريك الدعوى العامة أو بعدم تحريكها.

وكان الاجتهاد المذكور انعطافاً تاماً في نظرة الاجتهاد اتجاه قرارات هيئة التحقيق الخاصة خاصةً وأنه أضاء على كون الدعوى المقدّمة أمامه ليست بهدف الطعن بقرار الهيئة وإنما لتقويم هذه الحجة[١] التي استند إليها المصرف المدعى عليه في تمنّعه عن تحرير حسابات المدعي لاسيما بعد صدور قرار النيابة العامة التمييزية.

ولقد أكّدت محكمة التمييز لاحقاً على ما كان قد توصّل إليه هذا الاجتهاد بأن دور الهيئة هو مساعدة قضاء التحقيق على اكتشاف الأدلة وإجراء التحقيقات للتوصل إلى صحة الإدعاء أو الشكوى أو الإخبار أو عدمه، وبكون تحقيقاتها بالتالي هي تحقيقاتٌ مساعدة وليست بديلة عن تحقيقات قضاء التحقيق[٢].

ولقد أكّد المجلس الدستوري مؤخراً في قرارٍ له[٣] هذه النتيجة التي توصل إليها الاجتهاد المذكور، وسنأتي على بحثه لاحقاً.

ثانياً: هيئة التحقيق الخاصة كهيئة تصدر قرارات قضائية :

"وبما أنه من غير الجائز للمشترع منح الصفة القضائية للجنة ما، ما لم تتوافر فيها الشروط التي تؤدي إلى منحها هذه الصفة، لناحية **المعايير الواجب توافرها في أعضاء هذه اللجنة** المخوّلة البت في نزاعات ذات طابع قضائي، ولناحية **الاستقلالية الممنوحة لأعضاء اللجنة والحصانة** المتوفرة لهم... **ولناحية الإجراءات المعتمدة** في البت في النزاع واتخاذ القرار."[٤]

لقد ناقشنا في القسم الأول من الرسالة المعايير الواجب توافرها في أعضاء الهيئة والاستقلالية والحصانة التي يتمتعون بها، يبقى أن نشير هنا إلى المظاهر التي تجعل من قرارات الهيئة أقرب إلى القرارات القضائية، منها ما نص عليه أيضاً قانون إنشائها، ومنها ما يتعلّق بالحصانة الممنوحة لأعضائها، وأخرى تتعلق بقراراتها من ثم يأتي الرأي الغالب للاجتهاد من هذه القرارات.

---

[١] لقد استند المصرف المدعى عليه من أجل تبرير تمنّعه عن تحرير حسابات المدعي إلى كونه ملزم كمصرف بتنفيذ قرارات هيئة التحقيق الخاصة وخاصة قرارها برفع السرية ومواصلة التجميد، وأنه يبقى ملزماً به طالما لم يصدر بعد أي قرار آخر عن الهيئة يسمح له بتحريرها.

[٢] تمييز، الغرفة الثالثة الناظرة بالقضايا الجزائية، القرار الرقم ٤٢، تاريخ ٢٠١٠/٢/١٧؛ **مجموعة كاسندر الإلكترونية**، إيدرال.

[٣] المجلس الدستوري، القرار رقم ٦، تاريخ ٢٠١٤/٨/٦؛ مرجع سابق.

[٤] المرجع أعلاه.

١) <u>نص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨</u>:

١ – ١) منح القانون الهيئة صراحةً الصفة القضائية:

لقد منح القانون المذكور للهيئة في المادة ٦ نفسها الصفة القضائية، و"إنه لا يوجد أي إشكال عندما يتعلق الأمر بمحكمة عدلية أو إدارية اكتسبت صفتها هذه بقوة القانون. وكذلك بالنسبة للهيئات الأخرى التي أعطاها القانون صراحة الصفة القضائية. فمسألة معرفة ما إذا كان النشاط الذي تقوم به هيئة جماعية هو ذو طابع قضائي أم إداري، لا تثير أية مشكلة إلاّ عندما يسكت القانون عن تحديد هذا الطابع. وبالفعل، عندما يفصح المشترع عن إرادته في إضفاء الطابع القضائي على عملٍ معين، ويكون معبراً عن هذه الإرادة صراحة في النص، **<u>فإنه ينبغي الالتزام بهذه الإرادة الصريحة دون تردد حيث لا يعود من مجال للتأويل والتفسير حتى ولو أتت الهيئة المعينة في تشكيلها وصلاحياتها غريبة عن المعايير التي ترافق عادة تشكيل الهيئات القضائية وصلاحياتها بصورة عامة</u>**"[١].

"وتكون الهيئة قضائية إذا وصفها القانون نفسه بأنها قضائية، أو إذا كان لا شيء في نظامها الخاص يخالف هذا الوصف، أو إذا كان القانون لم يعطها هذا الوصف إنما حتّم عليها اتباع الأصول والقواعد التي تتبع أمام المحاكم."[٢]

وبما أن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، قد منح الهيئة الصفة القضائية صراحةً فلابد من الإلتزام بإرادة المشترع ولا يمكن بالتالي اعتبارها هيئةً إدارية بحتة، في حين يبقى السؤال مطروحاً هل أن قرارات الهيئة تعتبر قضائية لمجرّد منحها الصفة القضائية؟؟

١–٢) إقفال طرق المراجعة القضائية العادية وغير العادية:

يكرّس "حق التقاضي على درجتين" الحق لكل من صدر بحقه حكم قضائي اعتبره غير عادل بتقديم مراجعة لدى هيئة قضائية أخرى تعلوها درجةً طعناً بالحكم الذي تظلّم منه؛ وذلك أن القضاة الذين ينظرون في القضية قد يسيئون الحكم فيها لجهل بعض النصوص القانونية مثلاً أو للخطأ في تفسيرها أو تطبيقها؛ فيعطى المتظلّم من هذا الحكم وسيلة للطعن به أمام محكمةٍ أخرى تتألف مبدئياً من قضاة أكثر عدداً وخبرة؛ وتنحصر درجات المحاكمة باثنتين: الدرجة الأولى المحاكمة الابتدائية والثانية المحاكمة الاستئنافية[٣].

---

[١] يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، الجزء الأول، ٢٠٠٧، ص ٢١٨.

[٢] جان باز، **الوسيط في القانون الإداري اللبناني**، الجزء الثاني، ١٩٧٤، ص ١٨٥.

[٣] إدوار عيد، **موسوعة أصول المحاكمات المدنية**، الجزء الثاني، المجلّد الأول، ١٩٩٤، ص ١٦.

وقد اعتبر مجلس شورى الدولة في قرار السفير الياس غصن هذا الحق مبدأ قانونياً عاماً أساسياً يتمتع بالقيمة الدستورية[١]، واعتبره المجلس الدستوري ضمانةً للمتنازعين يجنبهم الأخطاء في إصدار القرارات[٢]. وتكون طرق الطعن القضائية إما عادية أي الاستئناف والاعتراض، أو غير عادية أي التمييز واعتراض الغير وإعادة المحاكمة[٣]؛ والقانون هو الذي يحدد أي طريقٍ يمكن سلوكه للطعن بالقرار القضائي المشكو منه. والعمل القضائي لا يخضع للتسلسل ولا يقبل الطعن إلاّ وفق طرق المراجعة القضائية[٤].

لقد نص البند الثالث من المادة ٨ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، كما ذكرنا سابقاً، على كون قرارات هيئة التحقيق الخاصة لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية الإدارية أو القضائية...

ومن خلال قراءة البند المذكور نستطيع القول بأن المشترع اعتبر قرارات الهيئة قرارات قضائية، وهي بناء على ذلك لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية منها أو غير العادية، على اعتبار أن القرارات القضائية وحدها تخضع لطرق الطعن المذكورة؛ وإلاّ لما كان هناك حاجةٌ لهذا النص في القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، ولكن هذا التفسير يصطدم بالشق الأول من البند المشار إليه والذي منع المراجعة الإدارية أيضاً والمراجعة لتجاوز حدّ السلطة.

٢) <u>الحصانة التي يتمتع بها أعضاء الهيئة والعاملين لديها والمنتدبين من قبلها:</u>

يتمتع القضاة بالحصانة القضائية التي تجعلهم ينطقون بالحكم الذي يمليه عليهم ضميرهم بعيداً عن تأثير ونفوذ أي سلطةٍ أخرى[٥].

والهيئة الإدارية لا تتمتع بحصانة بل تخضع للرقابة الإدارية والقضائية وحتى المالية لكن موظفيها يتمتعون بجزءٍ بسيط من الحصانة، في حين أن الهيئة القضائية تتمتع بالحصانة من الملاحقة من جرّاء القرارات التي تتخذها.

---

[١] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٧١، تاريخ ٢٠٠١/١٠/٢٥؛ **م.ق.إ**، ٢٠٠٥، العدد ١٧، المجلّد الأول، ص ٣٢.

[٢] المجلس الدستوري، القرار الرقم ٦، تاريخ ٢٠١٤/٨/٦.

[٣] المادة ٦٣٠ من قانون أصول المحاكمات المدنية.

[٤] يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص ٢١٨.

[٥] عبد الغني بسيوني عبدالله، **مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي**، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت–لبنان، ٢٠٠١، ص ٤٣.

وبالعودة إلى هيئة التحقيق الخاصة نجد بأن أعضاءها والعاملين لديها والمنتدبين من قبلها، كما أشرنا سابقاً يتمعتون بالحصانة، إلاّ أن مشروع القانون الذي صدر لاحقاً بالرقم ٢٠٠١/٣١٨، كان قد منحهم "الحصانة القضائية ضمن نطاق عملهم"، لكن لجنة الإدارة والعدل النيابية أثناء درسها للمشروع حذفت كلمة "القضائية" من الجملة وأبقت على عبارة "الحصانة ضمن نطاق عملهم"، فهل هذا يعني أنهم ما عادوا يتمتعون بالحصانة القضائية؟؟ أو بالعكس يعني دليلاً جديداً على كون أعمال الهيئة وقراراتها هي قرارات إدارية طالما أنها تخضع للرقابة؟ وبغض النظر عن الإجابة فإن مجرّد منحهم الحصانة في ذلك مظهر آخر يقرّبها إلى الهيئات القضائية ومنها إلى كون قراراتها أقرب إلى القرارات القضائية.

٣) <u>القرارات التي تصدرها الهيئة</u>:

٣-١) قراراتها قضائية ولو لم تصدر باسم الشعب اللبناني ولا حتى علانيةً:

لقد اعتبر الاجتهاد ".. أن لجان الاستملاك **<u>هي لجان إدارية وليست محاكم قضائية وإن اكتسبت قراراتها صفة قضائية وبالتالي فإنها لا تخضع لأصول الأحكام الصادرة عن المحاكم</u> لجهة ضرورة <u>إصدارها باسم الشعب اللبناني أو لإفهام قراراتها علناً</u>.**"[1]؛

كما أن قرارات لجنة الاعتراضات على الضرائب والرسوم لا تصدر أيضاً باسم الشعب اللبناني بالرغم من أن هذه اللجان اعتبرت هيئات إدارية ذات صفة قضائية وقراراتها هي قراراتٌ قضائية تُستأنف أمام مجلس شورى الدولة.

نستنتج من كل ذلك بأن قرارات هيئة التحقيق الخاصة يمكن أن تعتبر قضائية ولو لم تصدر باسم الشعب اللبناني وحتى لو لم تصدر علانيةً أيضاً؛ خاصةً وأن اجتهاد مجلس شورى الدولة بعد أن كان قد اعتبر أن عبارة "باسم الشعب اللبناني" تشكل الصيغة التنفيذية للحكم وأن عدم ذكرها يشكّل مخالفة للأصول الجوهرية التي يفرضها القانون في الحكم[2]، عاد مؤخراً عن هذا الاجتهاد معتبراً أن إغفال ذكر هذه العبارة لا يؤلف سبباً لبطلان الحكم وقبول الإعادة[3].

---

[1] مجلس شورى، قرار رقم ٥٢٨، تاريخ ١٩٧٠/١٢/١٥، **م.إ**، ١٩٧١، ص ١٢٧.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار تاريخ ١٩٨٥/١/١٧؛ **م.ق.إ**، ١٩٨٦، العدد ٢، ص ٢٢؛ وارد في: يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، الطبعة الرابعة، الجزء الثاني، ص ٣٣٨، هامش رقم ٣.

[3] مجلس شورى الدولة، القرار تاريخ ٢٠٠٤/٧/١٤، صندوق تعاضد القضاة، **العدل**، ٢٠٠٥، العدد ٢، المجلّد الأول، ص ٢٢٥. يوسف سعدالله الخوري، المرجع أعلاه.

٣-٢) غالبية قراراتها تتضمن عقوبات :

إن إنزال العقوبات بحق المخالفين للقوانين يدخل في صلب عمل القاضي لأن هذه المهمة هي ذات طبيعة قضائية، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، بحيث يجب أن يبقى الجانب الجزائي الإكراهي حكراً على القضاء دون أي منازع[١]؛ غير أن المجلس الدستوري الفرنسي اعتبر بأن مبدأ الفصل بين السلطات لا يحول دون أن يعهد المشترع إلى سلطة إدارية الحق بتوقيع عقوباتٍ معينة، ما دامت هذه السلطة تتصرف في إطار امتيازات السلطة العامة وضمن الحدود اللازمة لممارسة صلاحياتها[٢].

وغالبية قرارات هيئة التحقيق الخاصة تتضمن عقوباتٍ معينة تفرضها على صاحب الحساب المصرفي نتيجة الاشتباه بقيامه بتبييض الأموال، منها ما خوّلها القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، اتخاذه صراحةً كتجميد الحساب ورفع السرية المصرفية، وأخرى لم ينص أي قانون على منح الهيئة سلطة إصداره، كالقرار بوضع إشارة قرارها على الصحيفة العينية لعقارات صاحب الحساب المصرفي أو في السجل التجاري العائد للشركة المشتبه بقيامها بعمليات تبييض أموال وذلك لمنع التداول بهذه العقارات أو بأسهم الشركة المذكورة.

٣-٣) الهيئة ملزمة بتعليل قرارها النهائي :

"وبما أنه عملاً بالمبادئ العامة لأصول المحاكمات القضائية، يقتضي **بكل قرار قضائي أن يكون معللاً على اعتبار أن القرار القضائي هو تعبير عن القناعة الذاتية التي تكونت لدى أفراد الهيئة الحاكمة طيلة سير المحاكمة والتي يجري التعبير عنها عن طريق التعليل** وهذا ما يستفاد من نص المادة 90 من نظام مجلس شورى الدولة،

" وبما أن موجب تعليل القرارات القضائية يطبق على أي هيئة أو لجنة إدارية لها الصفة القضائية."[٣]

إن ما يميز القرار الإداري عن القرار القضائي أن هذا الأخير يجب أن يكون دائماً معللاً، إذ أن الإدارة ليست ملزمة من حيث المبدأ بتعليل القرارات التي تتخذها، أي تبيان الأسباب التي دفعتها

---

[١] رياض تامر ووائل الزين، "الجزاءات التي تفرضها الهيئات المنظمة المستقلة وطرق الطعن بها"، دراسة قانونية؛ **العدل**، ٢٠١٤، العدد ٢، ص ٥٦٣.

[2] Conseil Constitutionnel, 17 jan. 1989, **Recueil des décisions du Conseil Constitutionnel** 1989, p. 13; وارد في المرجع أعلاه.

[٣] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 264، تاريخ 19/12/2012، أطلس بنك ش.م.ل/مصرف لبنان؛ **العدل**، 2012، العدد 2، ص 757.

لاتخاذ هذه القرارات[١]، ولكنها تصبح ملزمة بالتعليل إذا ما أوجب ذلك نص تشريعي أو تنظيمي[٢]، ويعتبر القضاء أن تعليل القرار الإداري إذا أوجبه نص قانوني صريح يصبح من الإجراءات الجوهرية والمقدمات الأساسية لهذا القرار وذلك لتعلّقها بالضمانات المقررة للفرد في نطاق حق الدفاع المعطى له وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء[٣]؛ وقد نص القانون الفرنسي على وجوب تعليل نوعين من القرارات الإدارية ومنها تلك التي لا تكون لصالح من تستهدفهم، كالقرارات التي تحد من ممارسة الحريات العامة أو تُنزل أو تفرض عقوبةٍ معينة[٤].

واستناداً للبند 4 من المادة 8 من القانون الرقم 318/2001، فإن هيئة التحقيق الخاصة ملزمة بتعليل قرارها النهائي، ولو لم تلتزم به في كل قراراتها عملياً، ما يجعل قرارات الهيئة قريبة من القرارات القضائية، ولكن قد يفرض القانون كما ذكرنا أعلاه، على الهيئة الإدارية تعليل قرارها، بحيث يصبح فقدان التعليل عندها فقداناً لصيغة جوهرية تستتبع إبطال القرار.

٣-٤) قراراتها نافذة بحدّ ذاتها ولا تخضع للتصديق:

"وبما أن قرارات المجلس التأديبي العام **لها طابع قضائي لأنها نهائية ونافذة بحد ذاتها** ولا تملك السلطة الإدارية حيالها حق الإبطال أو التعديل أو ممارسة رقابة ما عليها." [٥]

"..إن النص على أن قرارات المجلس التأديبي للقضاة العدليين نافذةٌ بذاتها، فإن هذا الأمر **ليس من شأنه أن يغيّر الطبيعة القانونية لهذه القرارات وبالتالي من قابليتها للطعن، لا بل أنه دليل على أن تلك القرارات صادرة عن هيئة إدارية ذات صفة قضائية وقراراتها- مثل سائر المحاكم- نافذة بحدّ ذاتها دون حاجةٍ لتنفيذها إلى إصدار أي نص آخر** متمتعة بقوة القضية المحكمة."[٦]

---

[١] فوزت فرحات، مرجع سابق، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ٢٠١٢، ، ص ٤٢١.

[٢] مجلس شورى الدولة، القرار تاريخ ١٩٦٣/٨/٨، غرغور/الدولة، وارد في: المرجع أعلاه؛ وبهذا المعنى أيضاً: يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، جزء أول، ص ٣٩٨.

[٣]مجلس شورى الدولة، القرار الرقم ٥٣١، تاريخ ١٩٩٤/٧/١٢، حنا ديب/الدولة؛ **م.ق.إ**، ١٩٩٥، العدد ٨، المجلّد الثاني، ص ٥٥٤.

[٤] يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص ٣٩٥؛ وفوزت فرحات، المرجع السابق، ص ٤٢٣.

[٥] مجلس شورى الدولة، القرار الرقم ٤٠٣، تاريخ ١٩٩٩/٣/٢٣، المهندس شليطا/ الدولة؛ مرجع سابق.

[٦] مجلس شورى الدولة، القرار الرقم ١٧، تاريخ ١٩٩٧/١٠/٩، القاضي السابق زاهي حداد/ الدول- وزارة العدل؛ **م.ق.إ**، ١٩٩٩، العدد ١٣، المجلّد الأول، ص ٢٠.

"...تنتفي عن قرارات إنهاء الخدمة الصفة القضائية، **لأن القرارات القضائية لا تخضع لأي سلطة وصاية أو سلطة تسلسلية**."[١]

وانطلاقاً من هذه الاجتهادات وبالعودة إلى هيئة التحقيق الخاصة نستطيع القول أنه وطالما أن قراراتها نهائية ونافذة بحدّ ذاتها، ولا تخضع للتصديق، وليس للسلطة الإدارية أي سلطةٍ في تعديلها أو إلغائها، فتُصدِر قرارات الهيئة وتنفّذ دون الحاجة لأية معاملة أو قرار آخر يلي صدورها وبمعنى آخر يلي صدور قرارها النهائي، بل أن المصارف تكون ملزمة به بمجرّد صدوره وإبلاغها إيّاه، إذاً فإن قراراتها من هذه الناحية هي أقرب إلى القرارات القضائية.

وما يعزز هذا الاستنتاج أن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ لم يقم بتعيين أي سلطة لتمارس صلاحية سلطة وصاية على هيئة التحقيق الخاصة ولا حتى التعديلات اللاحقة له، وذلك مع مراعاة ما كنّا قد أثبتناه سابقاً، بكونها تخضع للرقابة المالية من قبل وزارة المالية ولو بطريقة غير مباشرة، طالما أن مصرف لبنان يوافق على موازنتها ولدى مصرف لبنان مفوضية الحكومة التابعة لوزارة المالية (وهو الأمر الذي يؤكد أن مصرف لبنان خاضع بدوره لوصاية وزارة المالية).

٤) **موقف الاجتهاد من قرارات الهيئة "الرأي الراجح للاجتهاد"**:

لقد أكّدت معظم الاجتهادات بأن الهيئة تصدر قرارات قضائية ومبرمة معتمدةً في ذلك مبدأ لا اجتهاد في معرض النص ومؤكدةً على التزامها بالنص الحرفي للقانون، ومنها:

"وحيث يتحصل من مجمل هذه النصوص أن **هيئة التحقيق الخاصة هي هيئة ذات طابع قضائي** وتتمتع بالشخصية المعنوية وهي ليست مرتبطة بالمصرف إدارياً **مما يسبغ الطابع القضائي على القرارات الصادرة عنها**، ...

وحيث تأسيساً على ما تقدّم، فإن **القرارين الصادرين عن هيئة التحقيق الخاصة بصفتهما القضائية ملزمان** ولا مجال بالتالي سوى للتقيّد بهما، ولا يعود لقاضي الأمور المستعجلة تقدير قانونيتهما،

وحيث إن المصرف المدعى عليه إذ تبلّغ القرارات الصادرة عن هيئة التحقيق الخاصة، التزم بها وقام بالموجبات الملقاة عليه، وإن امتناعه عن تسليم الأموال المجمّدة العائدة اليه مرده ليس إلى سبب مشروع فحسب بل إلى موجب **مصدره قرار قضائي مازال نافذاً طالما لم ترجع عنه الهيئة التي أصدرته**."[٢]

---

[١] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٦٠٦، تاريخ ١٩٩٩/٦/١٧، الرئيس خليل جريج/ الدولة؛ **م.ق.إ**، ٢٠٠٣، العدد ١٤، المجلّد الثاني، ص ٦٥٦.

[٢] قاضي الأمور المستعجلة في بيروت، (الرئيس النشار)، القرار رقم ٥٩٩، تاريخ ٢٠٠٤/١١/١٠، توتنجي/البنك الأهلي الدولي ش.م.ل، **العدل**، ٢٠٠٥، العدد ٣، ص ٦٤٧.

"وحيث أن هيئة التحقيق الخاصة..هي هيئة مستقلّة ذات طابع قضائي..كما أن قراراتها..لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة ...

وحيث تكون السلفة موضوع هذه الدعوى مطلوبة على حساب مبالغ جرى تجميدها **بقرار مبرم صادر عن جهة قضائية**."[١]

ثالثاً: طبيعة قرارات هيئة التحقيق الخاصة المختلطة:

استناداً لما فصّلناه أعلاه، فإنه لا يمكن أن تكون قرارات الهيئة قرارات إدارية وقضائية في آنٍ معاً[٢]،"وبما أنه بوسع المشترع تأليف **لجان مختلطة إدارية أو فنية أو تأديبية**، **ذات صفة قضائية** للنظر في نزاعات أو خصومات **قضائية**، واتخاذ **تدابير إدارية أو فنية أو تأديبية**..."[٣]

لذلك، لابد من التطرُّق إلى قرارات الهيئة من حيث الشكل والمضمون، وطبيعة المهمة الموكلة إليها، من ثم مدى انعكاس طبيعة مصرف لبنان المختلطة عليها، لنبيّن أخيراً ارتباك الاجتهاد إزاء تحديد طبيعتها القانونية وطبيعة قراراتها.

١) قرارات هيئة التحقيق الخاصة من حيث الشكل والمضمون:

١- ١) من حيث شكل القرار الذي تصدره الهيئة:

لشكل القرار الذي تصدره الهيئة أهمية كبيرة، للقول بما إذا كان يشبه القرار القضائي أم أنه أقرب إلى القرارات الإدارية من حيث الشكل، خاصةً وأن قانون أصول المحاكمات، سواء المدنية[٤] أو نظام مجلس شورى الدولة[٥]، قد وصف بدّقة شكل القرار القضائي وما يتضمنه؛ في حين أن القواعد والأصول التي تحدد شكل القرار الإداري تنبثق إلى حدّ ما عن النصوص التشريعية والتنظيمية المكتوبة ولكنها بمجملها تجد مصدرها في القرارات القضائية[٦]، وعليه، وبالعودة إلى قرارات الهيئة فإنه لابد من إبداء الملاحظات التالية:

- لا تصدر باسم الشعب اللبناني،

---

[١] استئناف بيروت، الغرفة الثالثة، (الرئيس المكلّف نبيلة الزين والمستشاران البير قيومجي وماري أبو مراد)، القرار رقم ٢٠٠٩/١٧٩، تاريخ ٢٠٠٩/٢/٥؛ مجموعة كاسندر الإلكترونية، إيدرال.

[٢] بهذا المعنى: مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٤٠٣، تاريخ ١٩٩٩/٣/٢٣، المهندس انطوان شليطا/ الدولة، مرجع سابق، وأيضاً: القرار الرقم ٣٤٢، تاريخ ١٩٧٣/٦/١٣، عواضه/الدولة؛ مرجع سابق.

[٣] المجلس الدستوري، القرار الرقم ٦، تاريخ ٢٠١٤/٨/٦، مرجع سابق.

[٤] المادتان ٥٣٠، ٥٣٧ وما يليهما منه.

[٥] المادتان ٩٠ و٩٢ منه.

[٦] يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، الجزء الأول، ٢٠٠٧، ص ٣٨٦.

- لا توقّع إلاّ من رئيسها منفرداً بصفتيه رئيسها وحاكم مصرف لبنان في آن معاً،
- الهيئة لا تطبّق أصولاً قضائية(كدعوة الفرقاء للاستماع إليهم طالما أنه أصلاً ليس هناك خصومة قضائية أمامها، كل ما في الأمر أن قرار الهيئة هو عبارة عن تدبير تتخذه الهيئة بإرادتها المنفردة ودون الاستماع إلى الشخص المعني به)[1]

وكاستنتاجٍ طبيعي لهذه الملاحظات يمكن القول بأنه ليس لقرارات هيئة التحقيق الخاصة شكل القرار القضائي، وذلك إذا توافقنا مع الاجتهاد المستقر بكونها تصدر قرارات قضائية، وما يؤكد هذا الأمر بأن الأعمال القضائية الطابع هي بحسب غالبية الآراء تلك التي تحل المنازعات بمقتضى أحكام القانون، وتلازمها وتحميها قوة القضية المحكمة[2]، في حين تفتقر قرارات الهيئة لهذا الأمر وفق ما بيّناه أعلاه.

وما يؤكد ذلك أيضاً أن إدخال قاضٍ في تشكيل هيئة التحقيق الخاصة لا يجعلها قضائية ولا يدخلها في عداد المحاكم العدلية ولا يزيل عنها الصفة الإدارية[3]؛ كما أن اشتمال نص القانون على عدم جواز الطعن بقرارات الهيئة بالطرق القضائية لا يمكن الأخذ به طالما أن المشترع منع وفي البند نفسه المراجعة الإدارية والمراجعة لتجاوز حدّ السلطة، فلا يمكن بالتالي الاعتداد بهذا النص لتصنيف قرارات الهيئة سواء بقرارات قضائية أو إدارية، ولا يوقفنا عن هذا الاستنتاج إلاّ إرادة المشترع الواضحة والصريحة والتي نصت بأن هيئة التحقيق الخاصة لها طابع قضائي، إلاّ أنه لم يقل صراحةً بأنها هيئة قضائية.

بيد أن الصفة القضائية للجهاز لا تكفي بحدّ ذاتها للقول بأن العمل الذي يؤديه هذا الجهاز هو عمل قضائي، فلابد من معرفة ما إذا كان الجهاز القضائي قد تصرف كمحكمة، ذلك لأن القانون كثيراً ما يُنشئ – عدا المحاكم– المجالس واللجان ويعيّن فيها القضاة والموظفين، بل الأفراد من أهل الخبرة (كما هي الحال بالنسبة إلى الهيئة) ويعهد إليها بشتى المهام دون أن

---

[1] وإن برّرت ذلك المصلحة العامة التي تقتضي بضرورة الإبقاء على سرية التحقيقات خوفاً من قيام صاحب الحساب المصرفي بسحب أرصدته والهرب والإفلات من العقاب.

[2] يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص ٢٣٠.

[3] محمد كامل ليلة، **الرقابة على أعمال الإدارة**، الرقابة القضائية، الكتاب الثاني، مطابع منيمنة الحديثة، بيروت– لبنان، ص ٥١١؛ وبهذا المعنى أيضاً: مجلس شورى الدولة، القرار رقم ١٧ تاريخ ١٩٩٧/١٠/٩، زاهي حداد/ الدولة، مرجع سابق؛ والقرار رقم ٢٥، تاريخ ١٩٩٧/١٠/١٤؛ عفيف شمس الدين، **المصنّف في اجتهادات مجلس شورى الدولة**، المجموعة الإلكترونية.

يحدد صفتها أو يعرّف عنها على وجه الدقة، وكثيراً ما يخوّل الواحدة منها صلاحيات متنوعة تدعو للتساؤل عن الحد الفاصل بين نشاطها القضائي ونشاطها الإداري[١].
لذلك يجب ألاّ يتم الاكتفاء بشكل القرار الذي تصدره الهيئة لتصنيفه بل لابد من البحث في مضمونه أيضاً.

١-٢) من حيث مضمون القرار الذي تصدره الهيئة:

أما في ما يتعلّق بقرارات هيئة التحقيق الخاصة من الناحية الموضوعية، فلابد من إبداء الملاحظات التالية:

- تفتقر غالبية قرارات الهيئة للسند القانوني، فقراراتها بالرجوع أو بالتأكيد وقرارات التفسير وحتى القرار بوضع إشارة قرارها، جميع هذه القرارات تصدر دون الاستناد أو الإشارة إلى أية نصوص تشريعية أو تنظيمية تسمح لها باتخاذها، خاصةً وأنه لا توجد أصلاً نصوص قانونية تجيز لها ذلك؛ في حين أنه بالنسبة إلى قراراتها النهائية ففي بداية الأمر كانت هذه القرارات أيضاً تفتقر إلى الأساس القانوني الأمر الذي يبدو أن الهيئة عادت وتداركته في قراراتها اللاحقة القاضية برفع السرية المصرفية بحيث أصبحت تشير إلى المواد القانونية المرعية الإجراء في قرارتها[٢].
- لا تعطي حلاً قانونياً حاسماً بوجود أو عدم وجود جرم تبييض الأموال، طالما أن القضاء الجزائي المختص لا يلتزم بقرارها لاحقاً.
- يرى بعض الاجتهاد أن قرارات الهيئة ما هي إلاّ تدابير مصرفية، خاصةً وأن قرارها ليس شرطاً للملاحقة بجرم تبييض الأموال: "حيث ان.. **هيئة التحقيق الخاصة** لم يولها القانون صلاحية الملاحقة بل اجراء التحقيقات **من اجل اتخاذ التدابير المصرفية اللازمة دون ان يعطها القانون ما يجعلها تحل محل القضاء الجزائي**.."[٣]

وانطلاقاً مما أوردناه، يمكن القول بأن شكل ومضمون قرارات هيئة التحقيق الخاصة بعيدةٌ كلّ البعد عن شكل ومضمون القرارات القضائية، وذلك على عكس ما توصل إليه الاجتهاد.

---

[١] يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، الجزء الأول، ٢٠٠٧، ص ٢١٨.

[٢] كما فعلت مثلاً في قرارها الرقم ٢٠٠٣/١٨/١ مكرر (١)، تاريخ ٢٠٠٣/٧/١٠ المشار إليه سابقاً.

[٣] تمييز، الغرفة الناظرة بالقضايا الجزائية، (الرئيس عفيف شمس الدين والمستشاران محمد مكي والياس الخوري)، القرار رقم ٢١٨، تاريخ 6/6/2007، احمد /ابو عياش، البوابة الالكترونية للمنشورات الحقوقية صادر، وأيضاً: مجموعة كاسندر الإلكترونية، إيدرال.

٢) طبيعة المهمة الموكلة لهيئة التحقيق الخاصة :

لقد اعتبر الاجتهاد الفرنسي[١] بأن الهيئة التي تكلّف بمهمة تأديبية تكون هيئة قضائية في حين إن الهيئة التي تقوم بمهمة تنظيمية مهنية تكون هيئة إدارية. وقد حدد القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، طبيعة المهمة الموكلة إلى هيئة التحقيق الخاصة وهي تقسم إلى شقّين :

٢-١) مهمة هيئة التحقيق الخاصة التأديبية:

تصدر قرارات تتخذ من خلالها تدابير عقابية بحق الشخص المشتبه به صاحب الحساب المصرفي، هذه التدابير التي يمكن أن تكون تدابير مصرفية[٢] كالتي نص عليها القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ من تجميد الحسابات المصرفية ورفع السرية عنها، وقد لا تكون مصرفية بل تتخطّى ذلك كتجميد التداول بأسهم الشركة المشتبه بها، أو منع ترتيب أي حق عيني على عقارات المشتبه بهم.

٢-٢) مهمة هيئة التحقيق الخاصة التنظيمية:

وللهيئة أيضاً مهمة تنظيمية تتمثل بتنظيم عمل المصارف والمؤسسات المالية في ما يتعلّق بمراقبة العمليات المصرفية من أجل مكافحة تبييض الأموال، بحيث تفرض عليها اتخاذ تدابير معينة تجنّباً للوقوع ضحية عملية تبييض أموال، عن طريق الإعلامات التي تصدرها والتي تلتزم بها جميع المصارف والمؤسسات المعنية.

٣) انعكاس الطبيعة القانونية لمصرف لبنان على الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة:

لقد أوضحنا سابقاً كيف أن الشخصية المعنوية للهيئة تذوب في الشخصية المعنوية لمصرف لبنان، وأنها بالتالي تابعة له؛ ولقد اعتبر البعض[٣] بأن الهيئة تستمد طبيعتها المختلطة من طبيعة مصرف لبنان المختلطة بحيث وكما لمصرف لبنان طبيعتين بحسب نص قانون النقد والتسليف فهو شخص معنوي من أشخاص القانون العام كسلطة عامة نقدية مكلّفة بالحفاظ على استقرار النقد الوطني وهو في تعامله التجاري مصرف مثل باقي المصارف (مصرف

---

(1) C.E. Ass. 7 févr. 1947, D'Aillières, Rec. 50, Juridictions Administrative Définition; GAJA, Sirey, p.381, note Waline.

(٢) تمييز، الغرفة الناظرة بالقضايا الجزائية، (الرئيس عفيف شمس الدين والمستشاران محمد مكي والياس الخوري)، القرار رقم ٢١٨، تاريخ ٢٠٠٧/٦/٦، ، احمد /ابو عياش، مرجع سابق.

(٣) هشام حمزة، مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق.

المصارف)؛ وبالتالي فإن الهيئة هي في آن معاً شخصٌ معنوي من أشخاص القانون العام وهيئة ذات طابع قضائي.

ولكن الفارق بين طبيعة مصرف لبنان وطبيعة هيئة التحقيق الخاصة أنه في الطبيعتين لمصرف لبنان ليس هناك أي تعارضٍ فهو في الحالتين شخص معنوي، في حين أن هناك تعارضٌ في طبيعتي هيئة التحقيق الخاصة، فكيف يمكن التوفيق بين شخصيتها المعنوية العامة والمستقلّة عن الدولة وعن مصرف لبنان بحسب نص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، وبين كونها هيئة ذات طابع قضائي؟ في حين إن السلطة القضائية برّمتها كالسلطات الدستورية الأخرى لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقّلة عن شخصية الدولة، فلا يعقل أن يتم القبول مثلاً أن تُمنح السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية الشخصية المعنوية المستقلّة عن شخصية الدولة، والقول بغير ذلك يجعلنا نقبل بصدور قراراتٍ إدارية وتشريعاتٍ أو قوانين إلزامية عن أشخاصٍ معنويين مستقلين عن الدولة لتلزم الأفراد بمضمونها وفي ذلك ضرب لكيان الدولة ولمبدأ "وحدة الدولة".

وجلّ ما يمكن قوله بأن هيئة التحقيق الخاصة وكهيئةٍ تابعة لمصرف لبنان، وكون قراراتها تصدر عن الحاكم بمفرده كما أوضحنا سابقاً، إذاً لا شيء يمنع من القول بأن مصرف لبنان ومختلف الهيئات المنشأة لديه بما فيها هيئة التحقيق الخاصة مختصرين بشخص الحاكم دون سواه الذي تناط به الصلاحيات كافةً، وهو بما يتمتع من صلاحياتٍ تنظيمية[1] منحه إيّاها المشترع بموجب المادة ٧٠ من قانون النقد والتسليف، يصدر قرارات الهيئة، وبالتالي لم يكن هناك أي داعٍ لمنح هيئة التحقيق الخاصة الصفة القضائية كونه من الصعب في وضعها الحالي فصلها عن مصرف لبنان وبالتحديد عن الحاكم نفسه.

٤) <u>تباين الاجتهاد إزاء تحديد الطبيعة القانونية للهيئة ولقراراتها</u>:

لقد أُتيح للقضاء اللبناني، سواء الإداري أو العدلي، فرصاً ومحطاتٍ عديدة للتطرّق إلى الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة ولقراراتها، بيد أن التناقض الحاصل في نصوص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، دفع عدّة اجتهادات إلى تجنُّب البحث في قرارات الهيئة أو حتى التطرّق لتحديد طبيعتها، ومنها مثلاً:

قرار مروان جابر الذي تقدّم من مجلس شورى الدولة بمراجعةٍ طلب بموجبها وقف تنفيذ ونقض قرار هيئة التحقيق الخاصة المتضمن تجميد عمليات التداول بعدد من الأسهم العائدة له، فأعلن

[1] مجلس شورى الدولة، القرار الرقم ٢٠١١/٢٦٤– ٢٠١٢، تاريخ ٢٠١٢/١/١٩، أطلس بنك ش.م.ل/ مصرف لبنان، مرجع سابق.

المجلس عدم اختصاصه للنظر بالمراجعة المقدّمة وذلك بغض النظر عن الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة وللقرارات التي تصدر عنها، بحيث أورد:

"وبما أنه يُستفاد من أحكام المادة الثامنة..أنها أقفلت باب المراجعة أمام مجلس شورى الدولة، طعناً في القرارات الصادرة عن هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان..لأن عبارة "لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية الإدارية أو القضائية" وعبارة "بما في ذلك المراجعة لتجاوز حدّ السلطة" إنما تفيدان استبعاد المراجعة القضائية أمام المجلس المقدّمة طعناً في القرارات الصادرة عن الهيئة المذكورة، وذلك **بقطع النظر عن الطبيعة القانونية لهذه الهيئة وللقرارات الصادرة عنها، أي سواء أكانت تشكل قرارات إدارية Decisions administratives أم قرارات ذات طبيعة قضائية Decisions a caractère juridictionnel**."[١]

وفي قضية الحلاّب (بنك لبنان والمهجر/الحلاّب وهيئة التحقيق الخاصة)[٢]، اعتبرت محكمة الاستئناف قرار هيئة التحقيق الخاصة قراراً قضائياً، بيد أنها غضت النظر عن الشخصية المعنوية الممنوحة للهيئة ولم تأتِ على ذكرها إطلاقاً.

ولقد كان للمجلس الدستوري مؤخراً رأيه[٣] في الهيئات المختلطة المؤلفة من قضاة وإداريين، بحيث أكّد على حق المشترع في إنشاء لجان مختلطة إدارية أو فنية أو تأديبية ذات صفة قضائية للنظر في نزاعات أو خصومات قضائية واتخاذ تدابير إدارية أو فنية أو تأديبية..، فقد شبّه صراحةً بعض أعضاء المجلس المخالفين للقرار المذكور اللجنة، المنشأة بقانون الإيجارات المطعون فيه[٤]، بهيئة التحقيق الخاصة معتبرين أنها **هيئة إدارية ذات صفة قضائية** بما تتمتع به من صلاحيات بالرغم من أن رئيسها هو الحاكم، وأن الفرق شاسع بين السلطة القضائية المنصوص عنها في الدستور وبين الصفة القضائية للجنة إدارية أعطاها المشترع بسلطته التقديرية أن تقوم بالأعمال المنوطة بها وتفصل في النزاعات الداخلة ضمن نطاق اختصاصها، بحيث أن عمل المحاكم يختلف عن عمل هذه اللجان.

---

[١] مجلس شورى الدولة،(الرئيس صادر والمستشاران شديد والجميّل)، القرار رقم ٢٠١٠/٨٩١-٢٠١١، تاريخ ٢٠١١/٨/٩، مروان جابر/هيئة التحقيق الخاصة ومصرف لبنان والدولة- وزارة العدل؛ مشار إليه سابقاً.

[٢] استئناف بيروت، الغرفة الثالثة، (الرئيس كركبي والمستشارتان زين وأبو مراد)، القرار رقم ٦٢٥، تاريخ ٢٠٠٥/٤/٧، بنك لبنان والمهجر ش.م.ل/ الحلاّب وهيئة التحقيق الخاصة؛ مشار إليه سابقاً.

[٣] القرار الرقم ٦، تاريخ ٢٠١٤/٨/٦، والذي أبطل بموجبه المجلس بعض مواد قانون الإيجارات الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٥/٨، بأغلبية ٧ أعضاء ودوّن ٣ أعضاء مخالفتهم؛ مرجع سابق.

[٤] قانون الإيجارت الصادر في ٢٠١٤/٥/٨؛ الجريدة الرسمية العدد ٢٧، تاريخ ٢٠١٤/٦/٢٦، ص ١.

غير أنه وإن كنا نوافق المجلس الدستوري على ما تتمتع به هيئة التحقيق الخاصة من مزايا مختلطة بين إدارية وقضائية، إلاّ أنه ما سهى عن بال الأعضاء المخالفين هو اختلاف الأصول المتبعة أمام هيئة التحقيق الخاصة عن تلك المتبعة أمام اللجنة المطعون بإنشائها، ففي حين أن هذه الأخيرة يرأسها قاضٍ ولها مراكزها الخاصة بها وأنها تتبع أصولاً قضائية في الفصل في النزاعات الداخلة ضمن نطاق اختصاصها (من دعوة الفريقين للاستماع إليهما، وإعطاء حلاً قانونياً حاسماً للمسألة المعروضة عليها، وإصدار قرار نهائي معلل..) فإن هيئة التحقيق الخاصة، وكما شرحنا سابقاً، لا يرأسها قاضٍ (وإن كانت صفتها القضائية لا ترتبط فقط برئاستها من قاضٍ) وليس لديها مركز مستقل عن مصرف لبنان، كما أنها لا تتبع أصولاً قضائية ولا تعطي حلاً قانونياً حاسماً؛ والأهم من ذلك أنها تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلّة على عكس اللجنة المذكورة.

بعد الحديث عن الطبيعة القانونية لقرارات هيئة التحقيق الخاصة، لابد من البحث عن إمكانية الطعن بها والمرجع الصالح للنظر بالطعن المذكور، وهو ما سنعالجه في (**المبحث الثاني**).

المبحث الثاني: طرق الطعن بقرارات الهيئة والمرجع الصالح للنظر فيها:

إن تحديد الطبيعة القانونية للأعمال أو للقرارات التي تتخذها الهيئة إن كانت إدارية أم قضائية له أهمية عملية لتحديد المرجع الصالح فيما بعد للرقابة على هذه القرارات، بحيث أنه إذا كانت هذه القرارات إدارية فستكون خاضعة لرقابة مجلس شورى الدولة أما إذا كانت القرارات قضائية فتكون خاضعة للرقابة القضائية العدلية[١].

وبعد البحث في الطبيعة القانونية لقرارات الهيئة، يبقى السؤال هل إن هذه القرارات تخضع أم لا للطعن؟ وفي حال الإيجاب فأمام أي مرجع؟

ولدى قراءة البند الثالث من المادة ٨ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، الذي نص، كما ذكرنا سابقاً، على كون قرارات هيئة التحقيق الخاصة لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية الإدارية أو القضائية بما في ذلك المراجعة لتجاوز حدّ السلطة، نستطيع القول بأن قرارات الهيئة كقرارات قضائية لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية منها أي الاستئناف والاعتراض أو غير العادية أي التمييز واعتراض الغير وإعادة المحاكمة؛ وفي الوقت عينه واستناداً إلى نفس البند فإن القرارات نفسها كقرارات إدارية، لا تقبل المراجعة الإدارية سواء الاسترحامية أو التسلسلية ولا حتى مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة؛ فكيف يمكن إذاً أن يكون للقرار نفسه وصفين وطريقين مختلفين للمراجعة؟ في حين أن الاجتهاد يعتبر كما ذكرنا سابقاً بأنه لا يمكن أن يكون القرار قراراً إدارياً وقراراً قضائياً في آنٍ معاً[٢].

فإما أنه قرار قضائي وبالتالي نطبّق الشق الأول من البند أعلاه فلا يكون خاضعاً لطرق المراجعة القضائية أو أنه قرار إداري وبالتالي لا يخضع لطرق المراجعة التي تخضع لها القرارات الإدارية وخاصة مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة.

ونجد بأن المشترع لم يقفل باب الطعن بقرارات الهيئة بشكل مطلق فحسب، بل أن التباين الواضح في النص المذكور انعكس تبايناً في الآراء المفسّرة له، وخاصةً في الاجتهادات، كما رأينا سابقاً؛ ولكن يمكن القول بأنه من المؤكد أن المشترع أراد تحصين قرارات هيئة التحقيق الخاصة لذلك اتبع منهج تدوين الطريقين فأقفل طرق المراجعة أو الطعن كافةً المحتمل أن تقدّم ضدها، وما يؤكد هذا الاستنتاج أنه أثناء مناقشة مشروع القانون الذي صدر لاحقاً بالرقم

---

[١] محيي الدين القيسي، **القانون الإداري العام**، مرجع سابق، ص ٧٧.

[٢] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٤٠٣، تاريخ ١٩٩٩/٣/٢٣، المهندس شليطا/ الدولة؛ مرجع سابق.

٢٠٠١/٣١٨، في المجلس النيابي رُدّ اقتراح إلغاء عبارة "المراجعة لتجاوز حدّ السلطة"، فهل أن إقفال طرق المراجعة كافةً على هذا الشكل يعتبر دستورياً؟؟

فقد نصت مقدمة الدستور اللبناني على أن لبنان هو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وعضو مؤسس وعامل في الأمم المتحدة ويلتزم بمواثيقهما وبالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وقد أكدّ المجلس الدستوري في غالبية قراراته أن هذه المقدمة تشكل جزءاً لا يتجزأ من الدستور وتتمتع بموقعه في تدرج القواعد القانونية(١)، وكذلك الأمر بالنسبة إلى المعاهدات الدولية المشار إليها في مقدمة الدستور والتي تشكل أيضاً جزءاً لا يتجزأ من الدستور اللبناني(٢).

وأكدّت المواد ٨، ١٠ و١١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بحق كل شخص باللجوء إلى المحاكم الوطنية لإنصافه عن أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها له القانون، وأن يكون له، على قدم المساواة مع الآخرين، أن تنظر قضيته محكمة مستقلّة نظراً عادلاً علنياً للفصل في حقوقه والتزاماته وأية تهمة جنائية توجه إليه؛ ويعتبر كل شخص متهم بجريمةٍ بريئاً إلى أن تثبت إدانته قانوناً بمحاكمةٍ علنيةٍ تؤمن له الضمانات الضرورية للدفاع عنه.

وأعاد العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تكريس حق الدفاع ومبدأ المساواة ومبدأ الوجاهية وحق التقاضي على درجتين في المادة ١٤ منه، بحيث أكّد من خلالها على المساواة أمام القضاء وعلى حق كل فرد بأن تنظر قضيته من محكمة مختصة علنياً عند الفصل بتهمة جزائية توجه إليه، وأن يبقى المتهم بريئاً حتى تثبت إدانته، وعلى أن يكون له أن يتمتع أثناء النظر بقضيته بالضمانات الدنيا عن طريق إعلامه بطبيعة التهمة الموجهة إليه وأسبابها وأن يعطى الوقت والتسهيلات ما يكفيه لإعداد دفاعه؛ كما أن يكون لكل شخص أُدين بجريمةٍ حق اللجوء، وفقاً للقانون، إلى محكمةٍ أعلى كيما تعيد النظر في قرار إدانته وفي العقاب الذي حُكم به عليه.

ولقد كرّس المجلس الدستوري في قراره الشهير الرقم ٢٠٠٠/٥(٣) "حق اللجوء إلى القضاء" حقاً من الحقوق الدستورية الأساسية وأنه مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية، وأن حرمان الأفراد من حق مراجعة القضاء وبالتالي من حق الدفاع، وهو أيضاً مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية، يُعتبر

---

(١) المجلس الدستوري اللبناني، القرار الرقم ٢، تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤؛ منشور على الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري، www.conseilconstitutionnelliban.com؛ وأيضاً: المجلس الدستوري، القرار الرقم ٤، تاريخ ١٩٩٦/٨/٧، **قرارات المجلس الدستوري**، بين عامي ٩٤ و٩٧، ص ٥٩.

(٢) المجلس الدستوري اللبناني، القرار الرقم ٢، تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠، منشور على الموقع الإلكتروني www.conseilconstitutionnelliban.com.

(٣) القرار رقم ٢٠٠٠/٥، تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٧؛ الجريدة الرسمية العدد ٢٤، عام ٢٠٠١، ص ١٧٩٤.

ماساً بحق دستوري ويتعارض مع أحكام الدستور ومع المبادئ العامة الدستورية، كما اعتبر أن المادة ١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة التي نصت على أنه يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية، وإن لم ينص القانون على ذلك، تعني بأن مراجعة النقض لهذه الأحكام تتعلق بالانتظام العام..

ولقد حدد المجلس في قراره الرقم ٢٠١٤/٦[1]، المعايير الدستورية التي يمكن للمشترع تأليف لجان مختلطة ضمن نطاقها معتبراً بأنه بوسع المشترع، كما ذكرنا سابقاً، تأليف لجان مختلطة إدارية أو فنية أو تأديبية ذات صفة قضائية للنظر في نزاعات أو خصومات قضائية واتخاذ تدابير إدارية أو فنية أو تأديبية **شرط** تأمين **الضمانات للمتقاضين** أو لمقدّمي الطلبات إليها وأن **تحدد الأصول** المعتمدة من قبلها وأن يكون **بالإمكان المراجعة ضد قراراتها** ضماناً لتصحيح أي أخطاء مادية وقانونية قد تقع فيها، معتبراً أن إنشاء لجان تُمنح الصفة القضائية من قبل السلطة التشريعية وتعيين هذه اللجان من قبل السلطة الإجرائية دون أن تتوافر في هذه اللجان المعايير الدستورية المذكورة يؤدي إلى إهدار "الحق بالتقاضي" وإلى انتهاك مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، وبالتالي يعتبر مخالفاً للدستور.

وقد اعتبر المجلس في قراره المذكور أن معايير الاختصاص القضائي هي من القواعد الدستورية التي تجعل من غير الجائز للمشترع إناطة الفصل في نزاعٍ ذي طبيعةٍ قضائية بلجنة لا تتوافر فيها هذه المعايير، وإن أجاز المشترع لنفسه ذلك فإنه **لا يجوز له تحصين قراراتها بجعلها غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة** ومنع المتقاضين من استنفاد الطرق والوسائل كافةً التي تضمن لهم حقوقهم، لما في ذلك من مساسٍ بحق التقاضي على درجتين الذي هو ضمانة لهم يجنبهم الأخطاء في إصدار القرارات. وأنه وإن جاز للمشترع حصر حق التقاضي على درجةٍ واحدة نظراً لسلطته التقديرية فإن قراره في هذا الشأن ينبغي أن يقوم على أسس موضوعية تمليها طبيعة النزاع وخصائص الحقوق المثارة فيه وأن **تكون الدرجة الواحدة محكمة أو هيئة ذات اختصاص قضائي** متوفرة فيها الضمانات ويبقى قراره خاضعاً لرقابة القضاء الدستوري.

---

[1] القرار الرقم ٦، تاريخ ٢٠١٤/٨/٦، والذي أبطل بموجبه المجلس إنشاء اللجنة الناظرة في الخلاف على بدل المثل والمنشأة بموجب قانون الإيجارات الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٥/٨؛ الجريدة الرسمية العدد ٣٤، تاريخ ٢٠١٤/٨/١٩، ص ١.

ولقد ذهب مجلس شورى الدولة إلى أبعد مما كرّسه المجلس الدستوري في مجال الحقوق الدستورية المذكورة، بأن اعتبر في قضية السفير الياس غصن[١] بأن المجلس الدستوري في قراره الرقم ٢٠٠٠/٥، بتكريسه مراجعة النقض[٢] من الانتظام العام[٣]، أن هذا الأمر يعني أن ممارستها لا تحتاج إلى نص تشريعي يكرسها، بل أنه يعود لكل إنسان أن يمارس هذا الحق **حتى في حال وجود نص مخالف**، إذ إن وجود النص المخالف يكون متعارضاً مع مبدأ حق مراجعة القضاء وبالتالي حق ممارسة النقض للقرارات الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات ذات الصفة القضائية، والذي أعطاه المجلس الدستوري قيمةً دستورية تفوق القانون.

وأكدّ مجلس شورى الدولة في قراره المذكور أن قرارات المجلس الدستوري هي ملزمة للقضاء كما للسلطات العامة[٤]، وهذا يعني أن إبطال المجلس الدستوري لنص تشريعي **ينسحب على كل نص مماثل أو قاعدة قانونية مشابهة للقاعدة التي قضى بإبطالها سواء كانت متزامنة مع قرار المجلس أم سابقة له**، لأن هذه القاعدة تكون قد خرجت من الانتظام العام القانوني بصورةٍ نهائية بحيث لا يستطيع القضاء أن يطبّق نصاً مخالفاً للقاعدة أو للمبدأ الذي أقرّه المجلس الدستوري وذلك احتراماً لمبدأ المشروعية وخاصةً لمبدأ تسلسل أو تدرّج القواعد القانونية. وان تطبيق القضاء سواء العدلي أو الإداري لقرارات المجلس الدستوري **لا يتوقف على تعديل أو إلغاء المشترع للقاعدة القانونية المخالفة للدستور أو لمبدأ يتمتع بالقيمة الدستورية** التي يبطلها المجلس الدستوري، بحيث أن الأخذ بعكس ذلك يؤدي إلى تعطيل قرارات المجلس الدستوري في كل مرة يتأخر أو لا يبادر فيها المشترع إلى تعديل أو إلغاء النص أو القواعد القانونية التي **تتضمنها القوانين النافذة والتي تنطوي على نصوص مشابهة.**

وانطلاقاً من ذلك، اعتبر مجلس شورى الدولة بأنه في كل مرة تتضمن الأحكام القانونية نصوصاً صريحة تخالف المبادئ العامة للقانون، كتلك التي تمنع تقديم **المراجعات القضائية بما في ذلك**

---

[١] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٧١، تاريخ ٢٠٠١/١٠/٢٥، الدولة/ السفير الياس غصن؛ **م.ق.إ**، ٢٠٠٥، العدد ١٧، المجلّد الأول، ص ٣٢.

[٢] المنصوص عنها في المادة ١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة.

[٣] ولقد أكّد هذا الأمر مجلس شورى الدولة أيضاً في القرار الرقم ١٧، تاريخ ١٩٩٧/١٠/٩، القاضي السابق زاهي حداد/ الدولة؛ مرجع سابق؛ وبهذا المعنى أيضاً: القرار الرقم ٢٢٨، تاريخ ٢٠٠٦/٢/١، الترك/مفوض الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب وبلدية بيروت؛ **م.ق.إ**، ٢٠١١، العدد ٢٢، المجلّد الأول، ص ٤٥٧.

[٤] بموجب المادة ١٣ من قانون إنشاء المجلس الدستوري الموضوع بالرقم ٢٥٠، تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤؛ الجريدة الرسمية العدد ٢٨، تاريخ ١٩٩٣/٧/١٥؛ والمعدّل أخيراً بالقانون الرقم ٤٣، تاريخ ٢٠٠٨/١١/٣، الجريدة الرسمية العدد ٤٧، تاريخ ٢٠٠٨/١١/٦.

المراجعة لتجاوز حدّ السلطة أو مراجعة النقض، فإن الاجتهاد يميل إلى ترجيح تطبيق المبدأ القانوني العام تأميناً لتفوقه على الأحكام القانونية المذكورة –دون أن ينزع إلى ممارسة رقابة على دستورية القوانين– وذلك بتفسيرها تفسيراً ضيقاً على اعتبار أن تلك النصوص تتضمن أحكاماً استثنائية يجب تطبيقها بصورةٍ حصرية وضيّقة.

نستنتج من كل ما سبق بأن إنشاء هيئة التحقيق الخاصة جاء مخالفاً للمعايير الدستورية التي أكّدها المجلس الدستوري في قراره الأخير الرقم ٢٠١٤/٦، إذ أن هناك ثغراتٍ قد رافقت إنشائها تمثلت بدايةً بالتعارض في طبيعتها بين شخص معنوي وهيئة ذات صفة قضائية مروراً بعدم توفر مواصفات العضو الرابع، من ثم غياب الضمانات اللازمة لأصحاب الحساب المصرفي في ظل عدم تأمين حق الدفاع لهم قبل اتخاذ أي تدبير بحقهم يتسم بطابع العقوبة، ولعل الأهم هو إقفال الوسائل والطرق كافةً التي تضمن لهم حقوقهم وذلك بتحصين قراراتها بجعلها غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة.

وبالتالي فإنه يمكن القول، وبكل وضوح، بأن نص البند الثالث من المادة ٨ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، بإقفاله كل طرق المراجعة الممكن سلوكها للطعن بقرارات هيئة التحقيق الخاصة، إنما بذلك قد خرق "**حق الدفاع**" **الذي يتمتع بالقيمة الدستورية، ومبدأ قانوني عام أساسي أُضفيت عليه القيمة الدستورية هو "حق مراجعة القضاء"، كما ومبدأ عام آخر يتمتع بالقيمة الدستورية وهو "حق التقاضي على درجتين"**؛ وهذا يعني أن البند المذكور **لم يعد قابلاً للتطبيق** لتعارضه مع المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية، سنداً لما هو مشروح أعلاه، وأنه في ظل استحالة الطعن بدستورية هذا البند حالياً، طالما أنه لم يُقدّم أي إبطال ضده أمام المجلس الدستوري، يكون للقضاءين العدلي والإداري على حدٍّ سواء الامتناع عن الالتزام بتطبيقه إذ أن القضاء لا يستطيع أن يطبّق نصاً مخالفاً للمبادئ التي أقرّتها قرارات المجلس الدستوري. إذ أن هذا الحظر القانوني بعدم قبول مراجعة إبطال قرارات الهيئة أصبح لغواً بعد أن كرّس الاجتهاد **الحديث مبدأ قبول الطعن بكل قرار إداري أو قضائي** على أنه مبدأ ذا قيمة دستورية، وحتى ولو نص القانون على هذا الحظر بصورةٍ صريحة، فإن على القاضي استبعاد تطبيق النص تأميناً لتفوّق المبدأ القانوني العام المكرّس باجتهاد المجلس الدستوري[1].

---

[1] بهذا المعنى: مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٤٧، تاريخ ٢٠٠٢/١٠/٢٤، المفتش العام الممتاز في الأمن العام جوزف معوض/الدولة– وزارة الداخلية (المديرية العامة للأمن العام)؛ وارد في : عصام إسماعيل، **الطبيعة القانونية للقرار الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩، ص ٤٨٨.

وهذا يعني أنه يكون للقضاء، حالياً وعلى أقّل تقدير، استبعاد تطبيق البند المذكور وإلاّ تفسيره تفسيراً ضيّقاً باعتباره يتضمن أحكاماً استثنائية يجب تطبيقها بصورةٍ حصرية وضيّقة؛ فلا ينسحب بالتالي تطبيقه على قرارات هيئة التحقيق الخاصة بأنواعها كافةً، وإنما يحصر بالقرارات التي تنص عليها صراحةً المادة ٨ من القانون المذكور، أي القرار المؤقت بالتجميد والقرار النهائي بمواصلة التجميد ورفع السرية عن الحساب المصرفي فقط دون غيرها من قرارات الهيئة التي ذكرناها في القسم الأول من الرسالة. "إن رغبة المشترع بإضفاء الصفة القطعية والمبرمة لقرارات الهيئة يجب تفسيره على سبيل الحصر نظراً للدور الذي تلعبه السلطة القضائية لاسيما النيابات العامة بتحريك الملفات وحفظها."[١]

ولقد سبق لقاضي الأمور المستعجلة في قضية الحلاّب/بنك لبنان والمهجر أن توصل إلى هذه النتيجة، مستنداً إلى المبادئ القانونية ذات القيمة الدستورية المذكورة أعلاه، لا بل ذهب إلى أبعد من هذا الحدّ معتبراً أن إنشاء الهيئة على هذا النحو وتأليفها ومنحها الصفة القضائية المطلقة فيه اعتداء مزدوج على **حق اللجوء إلى القضاء وحق المساواة**، أي على حق الأفراد في الإلتجاء إلى قاضيهم الطبيعي وحقهم بالمساواة مع بقية المواطنين في المحاكمة أمام جهة القضاء المعتادة والمعينة سلفاً وفقاً لأحكام الدستور.

واعتبر الاجتهاد المذكور أن المنع المشار إليه في البند ٣ من المادة ٨ المذكور يشمل قرارات هذه الهيئة بمعرض ممارسة عملها وضمن نطاق حدود اختصاصها أما خارج هذه الحدود ولاسيما بعد أن تضع يدها السلطة القضائية على الملف فإن أي قرار تتخذه الهيئة ويتعارض في نصه وروحه مع توجه هذه السلطة القضائية ممثلة بالنيابة العامة التمييزية يمسي **بحكم عديم الوجود**[٢].

وتجدر الإشارة إلى أن هناك حالةً مشتركة بين قرارات الهيئة بأنواعها كافةً يمكن تقديم الطعن على أساسها، ألا وهي أن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، منح "الهيئة" بكامل أعضائها صلاحية إصدار القرارات، وليس أحد أعضائها بمفرده، بل أنه نص على كون قراراتها تصدر بالأكثرية أو بالإجماع، ولقد بيّنا سابقاً بأن القرارات التي تصدرها الهيئة بأنواعها كافةً سواء المؤقتة أو النهائية أو قرارات التأكيد أو الرجوع أو حتى القرار بتجميد عمليات البيع أو الشراء على عقارات المشتبه به أو بتجميد التداول بأسهمه لدى الشركات التجارية وحتى إعلاماتها، تصدر جميعها باسم

---

[١] بيتر جرمانوس، **حالات عدم التقيّد بالسرّ المصرفي**، المنشورات الحقوقية صادر، لبنان، ٢٠٠٦، ص ٨٠.

[٢] إلاّ أن محكمة الاستئناف فسخت قراره على اعتبار أن قرار الهيئة قرارٌ قضائي وليس لقرار النيابة العامة التمييزية أي تأثيرٍ على الهيئة.

وتوقيع رئيس الهيئة منفرداً وبصفته رئيسها وحاكماً لمصرف لبنان في آن؛ وبالتالي فإن هذه القرارات تعتبر باطلةً طالما أنها تصدر دون توقيع باقي الأعضاء الأمر الذي يُفقدها عنصر جوهري من عناصر تكوينها[1] (كون القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ نص على أن القرار يصدر عن الهيئة وليس عن رئيسها بمفرده الأمر الذي يجعل صدوره وتوقيعه من الحاكم بمفرده مخالفة واضحة للقانون المذكور).

وإن لم يكن بالإمكان الطعن بهذه القرارات لصدورها عن رئيس هيئة التحقيق الخاصة بمفرده، **فلا شيء يمنع من الطعن بها كونها صادرة عن حاكم مصرف لبنان الذي هو موظفٌ عام طالما أنه يوقّعها بصفته هذه أيضاً، وإلاّ لما كان هناك حاجةً لذكر عبارة حاكم مصرف لبنان بالإضافة إلى رئيس هيئة التحقيق الخاصة قبل التوقيع.**

والجدير بالذكر أن إعلاماتها يوقّعها رئيس الهيئة بصفته حاكماً لمصرف لبنان قبل أن يذكر صفته كرئيس للهيئة، وهذا ما يجعل "أقلّه من الناحية الشكلية" أن يكون هناك إمكانية الطعن بهذه القرارات كقراراتٍ إدارية مع كل ما يتبع ذلك من نتائج وذلك أمام مجلس شورى الدولة، كون مصرف لبنان مؤسسة عامة، كما أثبتنا سابقاً، وإن القرارات التي يصدرها الحاكم بهذا الشأن تدخل ضمن إطار ممارسة المصرف لصلاحياته كسلطة عامة نقدية، كون "..المشترع قد أعطى ... **حاكمية مصرف لبنان وسائل تنظيمية لتنفيذ سياسة نقدية ومنحها امتيازات السلطة العامة** لاتخاذ أعمال وتدابير من جانب واحد تُنشئ بحدّ ذاتها واجبات والتزامات للأشخاص الثالثين..."[2].

وبالإضافة إلى ما ذكرناه، يجب البحث في كل قرارٍ تصدره الهيئة على حدة للبحث عما إذا كان هناك إمكانية للطعن بها؟ وأمام أي مرجع؟ وهل هناك أي مهلة لتقديم الطعن أو المراجعة بشأنه؟

أولاً: قابلية الطعن بالقرارات التي تضع الهيئة بموجبها تعاميم أو أنظمة "إعلامات الهيئة":

لقد سبق أن شرحنا في القسم الأول من الرسالة[3] عن الإعلامات التي تصدرها الهيئة والتي تتخذ شكل التعاميم الإدارية سواء البسيطة أو التنظيمية أو المختلطة؛ يبقى أن نبحث في مدى قابلية هذه التعاميم للطعن.

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٤، تاريخ ١٩٧٧/١/١٩، اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، الجزء الأول، الأعمال الإدارية، ص ٤٣؛ وقرارات مجلس شورى الدولة، الجزء الأول، ص ٤٢٥ (جمعية الهيكل الدينية وسواها/الدولة)؛ وارد في: يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، الجزء الأول ، طبعة ٢٠٠٧، ص ٣٩٠.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ٢٠١٢/٢٦٤، تاريخ ٢٠١٢/١/١٩، أطلس بنك ش.م.ل/ مصرف لبنان؛ مرجع سابق؛ وبهذا المعنى أيضاً: مجلس شورى الدولة، القرار الرقم ٢٧٨، تاريخ ١٩٩٥/٢/١٥، البنك التجاري ش.م.ل/ مصرف لبنان؛ م.ق.إ، ١٩٩٦، العدد ٩، المجلّد الأول، ص ٣١٣.

[3] الفصل الثاني، المبحث الأول، ص ٥١.

بالنسبة إلى التعاميم البسيطة Les circulaires non réglementaires فهذه التعاميم، كما سبق وأشرنا، لا تكون قابلة للطعن ما لم تقم الهيئة بنشرها في الجريدة الرسمية لترتيب مفاعيلها؛ وعليه، يمكن القول بأن التعاميم التي تنشرها الهيئة ولو كانت بسيطة أو تفسيرية تصبح قابلة للطعن بطريق الإبطال أمام مجلس شورى الدولة، كالإعلامات ذات الأرقام ١، ٢، ١١ و١٧، التي نُشرت في الجريدة الرسمية.

أما بالنسبة إلى التعاميم التنظيمية Les circulaires réglementaires، وكونها تضع قواعد عامة مجرّدة غير شخصية تلحق ضرراً بالتالي، كما ذكرنا سابقاً، تكون قابلة للطعن عن طريق المراجعة لتجاوز حدّ السلطة؛ والجدير بالذكر أنه لكي تكون هذه التعاميم صحيحة يجب أن تكون داخلة ضمن اختصاص أصحابها المؤهلين قانوناً اتخاذها، فالإعلام الرقم ١٠ المعدّل بالإعلام الرقم ١٦، والذي أجازت الهيئة من خلاله لنفسها صلاحية وضع الحساب المصرفي تحت المتابعة والمراقبة الأمر الذي لم يخوّلها القانون القيام به، يكون باطلاً وبالتالي يكون معه أي قرار تتخذه الهيئة بالاستناد إلى إعلامها المذكور ويضر بصاحب الحساب يبقى قابلاً للإبطال لعيب عدم الاختصاص أمام مجلس شورى الدولة.

أما بالنسبة إلى التعاميم المختلطة هي، كما سبق وذكرنا، لا تكون قابلة للطعن عن طريق المراجعة لتجاوز حدّ السلطة إلاّ في ما يتعلّق ببنودها التنظيمية فقط دون التفسيرية أو البسيطة منها.

وتجدر الإشارة إلى ما سبق وذكرنا بأن هذه الإعلامات يوقعها حاكم مصرف لبنان بصفته هذه قبل أن يذكر صفته كرئيس للهيئة هذا وبالإضافة إلى ما يجعلها تشابه تعاميم مصرف لبنان، لذلك لا شيء يمنع من الطعن بها كقراراتٍ صادرة عن الحاكم أيضاً بما يتمتع به مصرف لبنان من سلطةٍ عامة في تنظيم القطاع المصرفي، سنداً للمادة 70 من قانون النقد والتسليف وللقانون الرقم 133، تاريخ 26/10/1999[1]، المتعلّق بتحديد مهام مصرف لبنان.

ثانياً: قابلية الطعن بالقرارات التي تفرض الهيئة من خلالها العقوبات:

١) القرارات التي تصدرها بموجب القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ :

١-١) قابلية الطعن بالقرار المؤقت:

كنّا قد أشرنا إلى القرار المؤقت الذي تصدره الهيئة في القسم الأول من الرسالة، وذكرنا في القسم الثاني أن التحقيقات التي تجريها الهيئة إنما تجريها بسرية تامة حتى على صاحب الحساب الذي

---

[1] القانون الرقم ١٣٣، تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٦؛ الجريدة الرسمية العدد ٥١، تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٨.

يجهل اتخاذ الهيئة لقرار مؤقت بتجميد حساباته، والسؤال المطروح هنا، هو هل أنه من الممكن الطعن به وفي حال الإيجاب، فأمام أي مرجعٍ؟

إن القرار المؤقت الذي تصدره الهيئة يرمي إلى تجميد الحسابات المصرفية لفترة مؤقتة تكون ٥ أيام قابلة للتجديد مرة واحدة وذلك دون إبلاغ صاحب الحساب وحتى دون علمه. ولكل شخص توجّه إليه تهمة معينة من قبل سلطة عامة معينة، قد تؤدي إلى اتخاذ تدبير زجري بحقه له صفة العقوبة، أن يتذرّع بحقه من الاستفادة من مبدأ حق الدفاع عن النفس[١]، أياً كان الوضع القانوني لهذا الشخص تجاه الإدارة. ذلك أنه يتوجب على كل سلطة عامة منحها القانون صلاحية فرض تدابير زجرية أو عقوبات تأديبية أو من شأن القرار إلحاق الضرر، أن تبلّغ صاحب العلاقة مسبقاً وقبل اتخاذ التدبير أو العقوبة بحقه، **التقارير أو المعلومات أو المستندات** التي بحوزتها والتي، بنظرها، تدينه، كي يتمكّن من بيان أقواله والدفاع عن نفسه، وإلاّ فإنها تكون قد تجاوزت حدّ سلطتها وعرّضت قرارها للإبطال[٢].

وعليه، كان من الممكن أن يؤدي اتخاذ القرار المؤقت دون تمكين صاحب الحساب من تقديم دفاعه، إلى تعريض هذا القرار للإبطال، لو أن القانون لحظ هذا الأمر، إذ لو أن المشترع أراد إبلاغ صاحب الحساب تحقيقات الهيئة قبل اتخاذها للقرار المؤقت لكان لحظ هذا الأمر في البند ٢ من المادة ٨، أسوةً بما أورده في البند ٤ من المادة عينها عندما فرض إبلاغه القرار النهائي.

---

[١] تكرّس هذا المبدأ لأول مرة في قرار Trompier-Gravier الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٤٤/٥/٥، بحيث أبطل المجلس قرار الإدارة بسحب الرخصة الممنوحة للسيدة Trompier-Gravier لاستثمار محل لبيع الصحف وذلك لأن الإدارة اتخذت هذا التدبير دون أن تطلع السيدة المذكورة على ما نُسب إليها ولم تمكنها من الدفاع عن نفسها، ولقد رأى مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية أنه بالرغم من أنه ليس هناك أي نص يفرض في هذه الحالة الخاصة أن تكون لدى السيدة المذكورة، والتي لم تكن من مأموري الإدارة، إمكانية معرفة الاتهامات الموّجهة ضدها والإجابة عليها، إلاّ **أن تدبيراً متخذاً له طابع العقوبة بدون تأمين** "**حقوق الدفاع**" **كان غير قانوني**، وقد أبطل هذا التدبير؛ مجلس الدولة الفرنسي، ١٩٤٤/٥/٥، أرملة Trompier-Gravier، مجموعة Sirey، ١٩٤٥، ٣، ١٤، القرارات الكبرى للاجتهاد الإداري، رقم ٦٥، وارد في: جورج فوديل وبيار دلفولفيه، مرجع سابق، الجزء الأول، ص ٣٨٩؛ ويوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ٢٠٠٧، الجزء الأول، ص ٢٧٥؛ وجان باز، مرجع سابق، الجزء الأول، ص ٣٥٢؛ لمزيد من المعلومات حول حق الدفاع، يراجع أيضاً:

Droits de la défense, C.E. 20 juin 1913, TERY, Rec.736, Concl. Corneille; GAJA, 10e édition, Sirey, num 31, p 153.

[٢] يوسف سعد الله الخوري، "القرار الإداري الفردي النافذ وحق الدفاع عن النفس"، دراسة قانونية؛ **م.ق.إ**، ١٩٨٦، العدد ٢، ص ٩.

هذا وبالإضافة إلى أنه طالما أن الهدف الذي من أجله أُنشئت الهيئة هو التحقيق في العمليات المصرفية التي يُشتبه باستخدامها لتبييض الأموال من أجل مكافحة هذه الجريمة، وهذا يعني حماية القطاع المصرفي من كل عملية قد تؤثر سلباً على الاقتصاد الوطني، فإن هذا الأمر يصب في مصلحة تحقيق الصالح العام، وبالتالي فإن عدم إبلاغ صاحب الحساب قبل اتخاذ القرار المؤقت فيه تفضيل للمصلحة العامة على مصلحته الخاصة.

فالمصلحة العامة تتمثل في ضرورة إبقاء هذه التحقيقات سرية خوفاً من قيام صاحب الحساب المشتبه بإقدامه على تبييض الأموال بنقل هذه الأموال المشبوهة إلى الخارج هرباً من الملاحقة وبالتالي الإفلات من العقاب[١]، ومصلحته الخاصة المتمثلة بضرورة احترام حقّه بالدفاع عن نفسه عند توجيه الاتهام له حتى ولو كان مايزال في موضع "الشبهة" وليس "الاتهام" فعلياً ذلك أن هذا الاشتباه يترافق مع تدبير معيّن له طابع العقوبة؛ والقول بعكس ذلك من شأنه تعطيل الهدف من إنشاء الهيئة والحكم على نشاطها بالشلل شبه التام، خاصةً وأن هذا القرار هو مؤقت ويمتد لفترةٍ قصيرة نسبياً ويسقط حكماً في حال عدم صدور القرار النهائي.

لذلك، وبرأينا، يجب أن يصار إلى تعديل القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، ليتم **إبلاغ صاحب الحساب القرار المؤقت** بالإضافة إلى المعلومات أو التقارير أو المستندات التي تدينه، ولكن **بعد اتخاذ هذا القرار**، وبالتالي السماح له **بإبداء ملاحظاته ودفاعه قبل إصدار القرار النهائي** أي خلال فترة التجميد المؤقت، وبذلك يكون قد تأمن تجميد الأموال المشبوهة ولو مؤقتاً وفي الوقت عينه تحقّق الهدف من إنشاء الهيئة، وبتعبيرٍ آخر قد تمّت الموازنة بين المصلحة العامة ومصلحة صاحب الحساب الخاصة.

١-٢) قابلية الطعن بالقرار النهائي :

إن القرار النهائي الذي تصدره الهيئة يرمي إما إلى تحرير الحساب لعدم وجود تبييض أموال وإما إلى مواصلة تجميده ورفع السرية المصرفية عنه. وعليه، في حال تحرير الحساب يكون المتضرر من هذا القرار هم الذين وقعوا ضحية عملية تبييض الأموال وهم في الغالب إما المصرف أو المودعون في حال كان المشتبه به المصرف نفسه أو الذين تعاملوا مع صاحب الحساب؛ وفي حال العكس، أي في حال كان القرار يرمي إلى مواصلة تجميد الحساب ورفع السرية المصرفية عنه، يكون صاحب الحساب هو المتضرر منه؛ والسؤال: هل يمكن لهؤلاء المتضررين الطعن بالقرار الذي أضر بهم؟ ومن هو المرجع الصالح للنظر بالطعن؟

---

[١] "ذلك للإبقاء على وجود هذه الأموال لحين مصادرتها في حال تأكد الجرم بحكمٍ نهائي"؛ القاضي شبيب مقلّد، مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق.

١-٢-١) في ما يتعلّق بالقرار الرامي إلى تحرير الحساب:

"حيث ان ما اعطي لهيئة التحقيق الخاصة **لا يمنع كل متضرر من جريمة من استعمال حقوقه المنصوص عنها في القانون لجهة تقديم الدعاوى المتعلقة بحقوقه بوجه كل من يضر بها ...**"[١].

"حيث أن..ليس من شأن الصلاحيات المعطاة للهيئة المذكورة بموجب المادة السادسة من القانون ٢٠٠١/٣١٨، أن تحجب الصلاحية العائدة للقضاء في تحريك الدعوى العامة **سواء بموجب الشكوى المباشرة التي يقدمها المتضرر من الجرم ويتخذ فيها صفة الإدعاء الشخصي** أم بموجب إدعاء النيابة العامة، فلا تكون الهيئة الاتهامية التي اعتبرت **أن الحق العام قد تحرك تلقائياً بموجب شكوى المدعي التي اتخذ فيها صفة الإدعاء الشخصي وعدم تأثير قرار هيئة التحقيق الخاصة على سير الدعوى العامة**، قد أخطأت في تطبيق القانون رقم ٢٠٠١/٣١٨..." [٢]؛

وبناء عليه، إن المتضرر من قرار الهيئة بتحرير الحساب المصرفي ليس بحاجةٍ إلى الطعن به، طالما أن الصلاحيات المعطاة للهيئة لا تحجب عنه حقّه بتحريك الدعوى العامة بجرم تبييض الأموال وبالتالي يبقى بإمكانه تقديم شكوى يتخذ فيها صفة الإدعاء الشخصي أمام المرجع الجزائي المختص، خاصةً وأنه لا يجري إبلاغه القرار النهائي الصادر، وهذا يعني أنه من المفترض أنه يجهل أصلاً أن الهيئة تجري تحقيقاتها.

١-٢-٢) في ما يتعلّق بالقرار النهائي الرامي إلى مواصلة تجميد الحساب ورفع السرية المصرفية عنه:

لقد فرض البند ٤ من المادة ٨ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، على هيئة التحقيق الخاصة عند الموافقة على رفع السرية المصرفية أن ترسل نسخة طبق الأصل عن قرارها النهائي المعلل، إلى صاحب العلاقة. وعليه، فبالإضافة إلى ما ذكرناه سابقاً، لناحية صدوره عن رئيس الهيئة منفرداً وعدم توقيع باقي الأعضاء والذي من شأنه إفقاد هذا القرار عنصر من عناصر تكوينه، هناك حالتان يمكن فيها لصاحب الحساب الطعن بهذا القرار:

- في حال عدم إبلاغه هذا القرار كما فرض البند ٤ من المادة ٨.
- وفي حال فقدان التعليل الذي فرضه البند المذكور.

---

[١] تمييز، الغرفة الثالثة الناظرة بالقضايا الجزائية، (الرئيس عفيف شمس الدين والمستشاران محمد مكي والياس الخوري)، القرار رقم ٢١٨، تاريخ 6/6/2007، ، احمد /ابو عياش، البوابة الالكترونية للمنشورات الحقوقية صادر، وأيضاً: مجموعة كاسندر الإلكترونية، إيدرال.

[٢] تمييز، الغرفة الثالثة الناظرة بالقضايا الجزائية، (الرئيس الياس الخوري والمستشاران تريز علاوي ونبيل صاري)، القرار الرقم 32، تاريخ 4/2/2009، حمية /بنك الاعتماد المتحد ش.م.ل .والحق العام؛ المرجع أعلاه.

خاصةً وأن القرار النهائي، كما ذكرنا سابقاً، غالباً ما يصدر دون تعليل أو يتم الاكتفاء فيه بالإشارة إلى تقرير أمين السرّ أو مَن هو مكلّف بإجراء التحقيق (كالهيئة المصرفية العليا مثلاً)

هذا وبالإضافة إلى ما يشكّله صدور مثل هذا القرار وإبلاغه من صاحب الحساب **بعد اتخاذه** من انتهاكٍ لحق الدفاع خاصةً وأن هذا القرار يتضمن اتخاذ تدبير نهائي عقابي بحقه دون أن يتمكّن من إبداء أية ملاحظات بشأنه، كما شرحنا سابقاً.

وإن لم يكن بإمكان صاحب الحساب الطعن به فلماذا إذاً يُبلّغ نسخةً طبق الأصل عن القرار، أي لماذا فرض البند ٤ المذكور إرسال هذه النسخة لصاحب العلاقة طالما أنه لا يمكنه القيام حياله بأي إجراء؟!! وإن لم يكن القرار النهائي خاضعاً للرقابة القضائية فلماذا فرض البند نفسه تعليل هذا القرار؟!!

خاصةً وأن "غاية التعليل تسمح للمتقاضين بمعرفة الأسباب التي أدّت إلى قبول أو ردّ مطاليبهم وإلى القاضي..مراقبة مشروعية القرار المطعون فيه."[١]، وأن تعليل القرار يتوافق من المبادئ العامة المتعلّقة بكل قرار يصدر عن هيئة قضائية أو **هيئة لها صفة قضائية**، ويقصد به أن يتضمن القرار بسطاً لطلبات الخصوم وبيان **السند** الواقعي أو **القانوني** الذي ارتكزت إليه اللجنة في إصدارها لقرارها، لكي يتمكّن المرجع القضائي المختص من مراقبة كيفية إستنادها إلى عناصر التقدير المختلفة[٢].

ولا يمكن الأخذ بالقول بأن القرار النهائي يجري الطعن به ضمناً عندما يرسل إلى الملف إلى النيابة العامة التمييزية صاحبة الاختصاص الأصلي للملاحقة بجرم تبييض الأموال، طالما أن هيئة التحقيق الخاصة لا تلتزم لاحقاً بقرار النيابة العامة التمييزية القاضي بحفظ الأوراق وعدم ملاحقة صاحب الحساب، بل أنها قد تصدر قراراً بالتأكيد على استمرار العمل بقرارها النهائي.

ولكن السؤال، أمام أي مرجع يمكن الطعن به؟

إن صدور القرار عن رئيس الهيئة منفرداً وتوقيعه بالصفتين رئيسها وحاكم مصرف لبنان في آن معاً، كما أشرنا سابقاً، يجعل من الممكن تقديم طلب إبطال هذا القرار أمام مجلس شورى الدولة خلال مهلة شهرين من تاريخ الإبلاغ على اعتبار أنه قرارٌ صادر عن الحاكم طالما أنه يوقعه

---

[١] مجلس شورى الدولة، القرار الرقم ٧٦، تاريخ ١٩٩٧/١١/٤، الدولة/الجمعية اللبنانية للتربية والتعليم؛ **م.ق.إ**، ١٩٩٩، العدد ١٣، المجلّد الأول، ص ١١٦.

[٢] مجلس شورى الدولة، القرار الرقم ٣٤٦، تاريخ ٢٠٠٣/٣/١٠، بلدية بيروت/ جهاد فرحات؛ **م.ق.إ**، ٢٠٠٧، العدد ١٩، المجلّد ٢، ص ٦٨٠.

بهذه الصفة أيضاً، وأن توقيعه بهذه الصفة يدخله ضمن القرارات التي يصدرها الحاكم بما يتمتع به مصرف لبنان من سلطةٍ عامة؛ غير أن منح هيئة التحقيق الخاصة الصفة القضائية من جهة، وأن إصدار القرار النهائي يدخل ضمن إطار ممارستها لصلاحياتها الممنوحة لها كهيئة إدارية ذات صفة قضائية من جهةٍ أخرى، فإن هذا القرار بالتالي يكون خاضعاً لمراجعة النقض (التمييز) أمام مجلس شورى الدولة خلال مهلة الشهرين من تاريخ التبليغ واستناداً للمادة ١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة.

وبتعبيرٍ آخر، وطالما أن القرار النهائي بوضعه الحالي، يصدر باسم وتوقيع الحاكم فإنه يبقى بالإمكان تقديم طلب إبطاله، وأما وفي حال جرى تصحيح المسار في إصدار الهيئة لقراراتها بأن يصار إلى إصدار هذه القرارات باسم وتوقيع كل من اشترك في إصدارها أي كامل أعضاء الهيئة، يغدو هذا القرار صادراً عن الهيئة نفسها كهيئة إدارية ذات صفة قضائية وبالتالي يمكن الطعن به أمام مجلس شورى الدولة.

١-٣) قابلية الطعن بالتدابير المسلكية المتخذة بحق موظفي الوحدة الإدارية:

لقد سبق أن بحثنا في إمكانية الطعن بهذه القرارات في القسم الأول من الرسالة[١].

١-٤) قابلية الطعن بالقرار النهائي الصادر في غياب القاضي العضو عن المذاكرة:

ولقد سبق أن بحثنا أيضاً في إمكانية الطعن والمرجع الصالح للنظر بالطعن بهذا القرار في القسم الأول من الرسالة[٢].

٢) قابلية الطعن القرارات التي تصدرها الهيئة بموجب إعلاماتها (القرار بوضع بعض الحسابات المصرفية تحت المتابعة والمراقبة سنداً للإعلام الرقم ١٠ المعدّل بموجب الإعلام الرقم ١٦):

إن قرار الهيئة بوضع بعض الحسابات المصرفية تحت المتابعة والمراقبة، ليس من شأنه منع صاحبها من التمتّع بحقوقه في هذه الحسابات بشكل نهائي، وإنما فقط الحدّ من تمتُّعه بها، بحيث يمتنع عليه لمدةٍ غير محددة، القيام بإجراءاتٍ مصرفية معينة[٣] كان له حرية إجرائها لولا وضع حساباته تحت المتابعة والمراقبة. وطالما أن هذا القرار من شأنه الحدّ من حق صاحب

---

[١] الفصل الثاني، المبحث الثاني، ثانياً، ص ٦٦.

[٢] الفصل الثاني، المبحث الثاني، ثانياً، ص ٧٢.

[٣] حددّها الإعلام الرقم ١٠ والرقم ١٦ للمصارف، وحدد آلية وضع هذه الحسابات تحت المراقبة وسبب وضعها؛ مرجع سابق.

الحساب في التمتّع بحساباته، فإنه يعتبر من قبيل القرارات التي تلحق ضرراً به، وبالتالي من مصلحته الطعن به.

والأصل أن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، لم يُجز للهيئة صلاحية اتخاذ هذا القرار، وإنما قد منحته الهيئة لنفسها كما أشرنا في القسم الأول من الرسالة، لذلك يمكن القول بأن هذا القرار يخرج عن قرارات الهيئة المنصوص عنها في القانون، ولا يستند إلى أي نصٍّ تشريعي يجيزه، وهذا يعني أن إصدار الهيئة له يعد تجاوزاً منها لحدود السلطة الممنوحة لها بموجب القانون ولا يمكن اعتباره بالتالي قراراً صادراً عنها في إطار ممارستها لصلاحياتها كهيئة إدارية ذات صفة قضائية طالما أنها بإصداره قد تجاوزت حدود سلطتها، وبالتالي فإنه لا شيء يمنع من طلب إبطاله لعيب عدم الصلاحية أمام مجلس شورى الدولة، كما أشرنا سابقاً.

وبالرغم مما ذكرناه، وبرأينا، إن السماح بالطعن بهذا القرار من شأنه تعطيل عمل الهيئة والغاية من إنشائها، طالما أن الهدف من هذا القرار هو مراقبة ومتابعة حركة الحسابات المصرفية لوجود مؤشرات بإخفائها عملية تبييض أموال، وتقتضي بالتالي المصلحة العامة الحدّ من حرية وحق صاحب الحساب وليس حرمانه منها بشكلٍ مطلق، خاصةً وأن إصدار مثل هذا القرار يدخل عملياً ضمن إطار مهام الهيئة ولو لم ينص القانون على ذلك، ولكن نقترح ربطه بمدةٍ قصيرة محددة تستطيع بنهايتها الهيئة أن تقرر إما الإبقاء عليه تحت المتابعة والمراقبة المشددة ولكن دون الحدّ من حق صاحب الحساب في حرية تحريكه أو تحريره نهائياً من كل متابعة أو مراقبة.

ثالثاً: قابلية الطعن بالقرارات التي تصدرها الهيئة دون وجود أي نص يجيز لها صلاحية اتخاذها والقرارات عديمة الوجود التي تخرج عن اختصاصها:

"وحيث أن ما لا يقبل الطعن بسبب تجاوز حدّ السلطة...يتعلّق بالمراسيم الصادرة في الأمور الداخلة في نطاق أحكامه ولا يشمل بالتالي ما يكون قد **صدر متجاوزاً نطاقه الزمني أو الموضوعي**، إذ أن النص على الحرمان من التقاضي هو نص استثنائي يجب حصره في الحدود التي رُسمت له."[١]

إن هيئة التحقيق الخاصة تمارس صلاحيات محددة بالقانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، من حيث الزمان ومن حيث الموضوع؛ فهي من حيث الزمان محددة بمهلة ٥ أيام قابلة للتجديد مرة واحدة يحرّر الحساب حكماً بعدها في حال لم تصدر قرارها النهائي بهذا الشأن، ومحددة من حيث الموضوع بتجميد **الحسابات المصرفية** ورفع السرية عنها أي بإصدار القرار المؤقت من ثم القرار النهائي بهذا الشأن، هذا وبالإضافة إلى التدابير المسلكية بحق أعضاء الوحدة الإدارية، ولو أن

---

[١] مجلس شورى الدولة، القرار رقم ١١٦٧، تاريخ ١٩٦٦/١٠/٢٦، طباره/الدولة؛ م.إ، ١٩٦٧، ص٣٣.

المشترع أراد منحها الحق بإصدار أكثر من هذه القرارات لكان لحظ هذا الأمر في نص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، ولكان وسّع صلاحياتها لتطال اتخاذ ما تراه الهيئة مناسباً من القرارات.

وعليه، يكون أي قرارٍ تتخذه الهيئة ويخرج في هذا الإطار عن حدود اختصاصها سواءً من حيث الزمان أو من حيث الموضوع يعد تجاوزاً منها لحدود السلطة الممنوحة لها بموجب القانون، ولا يمكن اعتباره بالتالي قراراً صادراً عنها في إطار ممارستها لصلاحياتها كهيئة إدارية ذات صفة قضائية طالما أنها بإصداره قد تجاوزت حدود سلطتها، وخاصةً متى أصبحت القضية معروضةً على القضاء، وبالتالي فإنه لا شيء يمنع من طلب إبطاله أمام مجلس شورى الدولة؛ والأمر يشمل قراراتها بتجميد التداول بالأسهم التجارية العائدة للمشتبه به والقرار بوضع إشارة هذا القرار في السجل التجاري العائد للشركة، وقراراتها بمنع عمليات البيع والشراء أو ترتيب أي حق عيني على عقارات المشتبه به بالإضافة إلى القرار بوضع إشارة قرارها على الصحيفة العينية للعقارات المذكورة، والقرار بتحرير جزءٍ من الحسابات المصرفية، والقرار باسترجاع ملف القضية من عند النائب العام التمييزي (إن صح هذا الأمر)، وأي قرارٍ آخر قد تتخذه الهيئة وتتجاوز فيه من حيث الزمان أو الموضوع حدود السلطة الممنوحة لها[١].

تجدر الإشارة أخيراً إلى أن هذه القرارات هي، برأينا، بحكم عديمة الوجود وبالتالي تبقى مهلة الطعن بشأنها مفتوحة.

رابعاً: قابلية الطعن بالقرارات التي ليس من شأنها إلحاق الضرر (القرارات التكميلية والقرارات التفسيرية):

١- في ما يتعلّق بالقرارات التكميلية (القرار إما بالتأكيد على استمرار العمل بمضمون قرارها النهائي "القرارات التأكيدية" أو بالرجوع عنه):

من حيث المبدأ إن القرارات التأكيدية لا تتصف بالقرارات النافذة والضارة[٢]، وقرارات الهيئة بالتأكيد على استمرار العمل بقرارها بمواصلة تجميد الحساب ورفع السرية عنه، لا تتصف بالقرارات النافذة والضارة طالما أن نية الهيئة انصرفت إلى التأكيد على قرارها السابق ولم

---

[١] في حين يرى الرئيس شبيب مقلّد "أن صلاحيات هيئة التحقيق الخاصة لا تنتهِ بإصدارها للقرار النهائي، بل أن صلاحياتها تبقى قائمة طوال فترة مرور الزمن على جرم تبييض الأموال، وإلاّ فإنها تبقى قائمة لحين صدور قرار نهائي عن المحكمة الجزائية المختصة"؛ مقابلة أجريتها معه، مرجع سابق.

[٢] مجلس شورى الدولة، القرار الرقم ٥١٣، تاريخ ٢٠٠٥/٥/٢٦؛ م.ق.إ، ٢٠٠٩، العدد ٢١، المجلّد الثاني، ص ٩٤٧.

تنصرف إلى إحداث أثر قانوني جديد بقدر ما هي تعيد أو تذكّر بما سبق أن اتخذته، فلا تقبل بهذه الصفة الإبطال[١].

وبالعودة إلى القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، نجد بأن المادة ٨ منه نصت بأنه على الهيئة عند الموافقة على رفع السرية المصرفية أن ترسل نسخةً طبق الأصل عنه إلى **النيابة العامة التمييزية**، وأوردت المادة ١٤ من القانون عينه، بأنه تصادر لمصلحة الدولة الأموال التي ثبت بموجب **حكم نهائي** أنها ناتجة أو متعلّقة بجرم تبييض الأموال.

وانطلاقاً من هذين النصّين يمكن القول بأن صلاحيات الهيئة تقف وتنتهي عند حدود إصدارها للقرار النهائي وإرساله مع تحقيقاتها إلى النيابة العامة التمييزية، التي يكون لها أن تقرر ملاحقة صاحب الحساب أو عدم ملاحقته، كونها المرجع الصالح لتحريك الدعوى العامة بجرم تبييض الأموال[٢]، فيغدو بالتالي أي قرارٍ تتخذه الهيئة لاحقاً ويتعارض في نصه وروحه مع القرار الصادر عن النيابة العامة التمييزية، وكأنه صادرٌ عن مرجعٍ غير مختص لكونه يشكل خروجاً عن صلاحية الهيئة طالما أن السلطة القضائية هي صاحبة الاختصاص الأصيل والوحيد في تحديد مصير الحسابات المجمّدة بحسب هاتين المادتين؛ خاصةً وأن القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ لم يُجز للهيئة الرجوع أو التأكيد على قرارها.

ففي قضية الحلاّب/ بنك لبنان والمهجر، اعتبر قاضي الأمور المستعجلة بأن المنع المشار إليه في البند ٣ من المادة ٨ ".. **يشمل قرارات هذه الهيئة بمعرض** **ممارسة عملها وضمن نطاق حدود اختصاصها.. أما خارج تلك الحدود ولاسيما بعد أن تضع السلطة القضائية يدها على الملف، فإن أي قرار قد تتخذه الهيئة ويتعارض في نصه وروحه مع توّجه هذه السلطة القضائية ممثلةً بالنيابة العامة التمييزية** كالإبقاء على تجميد الحسابات بعد صدور القرار القضائي بعدم ملاحقة أصحابها بجرم تبييض الأموال، فإن هذه **القرارات تمسي في الواقع قرارات بحكم العديمة الوجود ومجرّدة من أي أثرٍ قانوني ولا تحتاج أصلاً إلى مراجعة لإبطالها**..."

"وحيث ...يتقاطع المستوى الأول .. لجهة إيلاء قاضي الأمور المستعجلة صلاحية اتخاذ التدابير الآيلة إلى إزالة التعدّي الواضح على الحقوق أو الأوضاع المشروعة والمستوى الثاني الذي **يجعل من قرار هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان بالتأكيد على قرارها السابق**... وبعد صدور القرار القضائي بهذا الشأن **صادراً**

---

[١] بهذا المعنى: عصام إسماعيل، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

[٢] تمييز، الغرفة الناظرة بالقضايا الجزائية، (الرئيس عفيف شمس الدين والمستشاران الياس الخوري ونبيل صاري)، قرار رقم 98، تاريخ 26/03/2008، ، جاد /بنك البركة لبنان والحق العام ومصرف لبنان؛ البوابة الإلكترونية للمنشورات الحقوقية صادر.

عن مرجع غير مختص بصورةٍ مطلقة، ويمسي بالتالي تمسك المصرف المدّعى عليه بهذا القرار للإبقاء على مواصلة تجميد حسابات المدّعي تمسّكاً غير مبرر وغير مشروع ويشكّل تعدّياً واضحاً على حقوق المدّعي..."[١]

وعليه، فإن إصدار الهيئة للقرار بالإبقاء على تجميد الحساب يشكّل خروجاً عن صلاحياتها **إذا ما تعارض مع قرار قضائي بهذا الشأن**، ما يجعل بالإمكان الطعن به بطريق الإبطال لتجاوز حدّ السلطة، وما يؤكد هذه النتيجة أن مجرّد الطلب من الهيئة بالرجوع عن قرارها إنما يشكل هذا الطلب مراجعة استرحامية بحيث يطلب بموجبها صاحب الحساب من الهيئة مصدرة القرار الرجوع عن قرارها فتصدر قراراً آخر بقبول الرجوع أو برفضه، وهذا ما يدل على أن هيئة التحقيق الخاصة إنما تتصرف كهيئة إدارية بهذا الشأن؛ وما يؤكد هذه النتيجة أيضاً أن البند ٣ من المادة ٨ قد منع المراجعة القضائية أو **الإدارية** على حدِّ سواء، ألا يعتبر إصدار الهيئة لقرار التأكيد أو الرجوع قبولاً ضمنياً من قبلها بصفتها الإدارية؟!!

ويكمن السؤال الهام أنه في حال لم تُجب الهيئة على طلب صاحب الحساب بالرجوع عن قرارها فهل يمكن اعتبار هذا الأمر وكأنه قرارٌ ضمني بالرفض وبالتالي يمكن الطعن به أمام مجلس شورى الدولة؟؟ لا يوجد ما يمنع ذلك...

يبقى أن نشير أخيراً إلى أن قرار الهيئة بالرجوع عن قرارها النهائي وتحرير الحساب الذي كان مجمّداً، من شأنه إلحاق الضرر بالمتضرر من جرم تبييض الأموال، غير أنه يبقى بإمكانه تقديم شكوى يتخذ فيها صفة الإدعاء الشخصي أمام القضاء الجزائي المختص، لكون صلاحيات الهيئة كما ذكرنا سابقاً لا تحجب عنه حقّه بتحريك دعوى الحق العام، وبالتالي يبقى بإمكانه الطلب من القضاء المختص تقرير تجميد حسابات المشتبه به.

٢- في ما يتعلّق بالقرارات التفسيرية:

إن هذه القرارات تأتي لتفسّر ما قصدته الهيئة بقرارها ولا تكون نافذة وقائمة بحدّ ذاتها بمعزل عن القرار الذي تفسّره وليس من شأنها إلحاق الضرر بل جل ما في الأمر أنها تفسّر، لذلك فلا تكون هذه القرارات قابلة للطعن.

---

[١] إلاّ أن محكمة الاستئناف فسخت قراره على اعتبار أن النائب العام ليس مرجعاً يُطعن أمامه بقرارات هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان وليس للقرارات الصادرة عنه أي مفعول تجاه قرارات الهيئة.

الخـاتـمة

لعل المشترع أحسن بإقدامه على إنشاء هيئة التحقيق الخاصة من خلال ما قدمته هذه الأخيرة من أعمالٍ لاقى صداها ترحيباً عالمياً واسعاً أدى إلى إزالة إسم لبنان عن لائحة الدول غير المتعاونة في مكافحة جريمة تبييض الأموال، إلاّ أن السرعة التي كانت مطلوبة عند إقرار القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ دفعت المشترع إلى عدم الانتباه إلى أمورٍ تتعلق بجوهر هيئة التحقيق الخاصة التي أنشأها.

ولأن الدافع وراء إنشاء الهيئة كان اقتصادياً بالدرجة الأولى وسياسياً وقانونياً بالدرجة الثانية، فلم يتنبّه المشترع اللبناني إلى أهمية تحديد الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة، فأتى إنشاءها لينضوي تحت النموذج الهجين لنماذج وحدات الاستخبارات المالية حول العالم بحيث شكّلت الوسيط أو همزة الوصل بين المؤسسات المالية من جهة وسلطات الإدعاء بالحق العام والمراجع القضائية من جهةٍ أخرى، بحيث جمعت بين عناصر النموذج القضائي والنموذج الإداري.

هذا الأمر انعكس على نصوص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، بحيث أدّى منح الهيئة الشخصية المعنوية المستقلّة وفي آن معاً الصفة القضائية وإقفال طرق المراجعة الإدارية والقضائية بقراراتها، إلى فتح الباب واسعاً أمام التحليلات القانونية المتناقضة والآراء الاجتهادية المختلفة، مما دفع معظم الاجتهاد إلى تجنّب البحث في طبيعتها القانونية وفي طبيعة القرارات التي تصدرها، مكتفين بالإشارة إلى أنها قراراتٌ قضائية.

وقد بيّنا في دراستنا بأن معظم الاجتهادات التي اعتبرت قرارات الهيئة قرارات قضائية تغاضت عن الشخصية المعنوية الممنوحة لها. وأن أعضاء المجلس الدستوري الذين خالفوا قرار المجلس الرقم ٢٠١٤/٦، قد صنّفوا صراحةً في مخالفتهم هيئة التحقيق الخاصة بأنها هيئة إدارية ذات صفة قضائية، إلاّ أنه سهى عن بالهم أيضاً الشخصية المعنوية الممنوحة لها وما تتمتع به هذه الهيئة من مزايا وخصائص تجعلها تنضوي ضمن الأشخاص المعنوية العامة وتحديداً المؤسسة العامة.

وعليه، نستطيع القول، بأن هيئة التحقيق الخاصة هي هيئة مختلطة، وبتعبيرٍ أدّق،
بكونها شخصٌ معنوي من أشخاص القانون العام فهي مؤسسةٌ عامة تتمتع بحدّ أدنى من الاستقلالين المالي والإداري في نطاق ما تستدعيه الحاجة لقيامها بأعمالها، وهذا يعني أنه في ما يخرج عن هذا الإطار تبقى هيئة ملحقة وتابعة لمصرف لبنان وتذوب بالتالي شخصيتها المعنوية في شخصية مصرف لبنان المعنوية، خاصةً وأن أعمالها، كما بيّنا، ترتبط بشخص الحاكم الذي

يعلن صدور القرارات بمفرده، وبالتالي يصعب، وفي وضعها الحالي، فصلها عن المصرف وعن شخص الحاكم بالتحديد؛ وفي الوقت عينه،

بكونها هيئة ذات طابع قضائي فهي هيئة إدارية ذات صفة قضائية تتمتع بصلاحياتٍ إدارية وصلاحياتٍ أخرى ليست إدارية.

وقد تكون قانوناً مُنحت الهيئة الصفة القضائية، ولكن الواقع العملي أثبت أنه وبالرغم من منحها الصفة القضائية، إلاّ أنه واقعياً وعملياً جرى إفراغ هذه الصفة من نتائجها القانونية؛

فلا تتبع الهيئة أصولاً قضائية، ولا تعطي حلاًّ قانونياً حاسماً بوجود أو عدم وجود تبييض أموال، وقراراتها لا تتمتع بمزايا القرارات القضائية، ولا تصدر عن الأعضاء كافةً بل باسم وتوقيع رئيسها منفرداً وبصفته رئيسها وحاكم مصرف لبنان في آن معاً، خاصةً وأن عضوية قاضٍ وحيد لا تكفي بحدّ ذاتها لإضفاء الصفة القضائية على الهيئة وعلى قراراتها على حدّ سواء،

هذا وبالإضافة إلى ارتباطها الوثيق بمصرف لبنان، كما ذكرنا، وبشخص حاكمه بالتحديد، وموازنتها المدرجة ضمن موازنة المصرف والخاضعة لموافقة مجلسه المركزي، ومركزها الموجود داخل المصرف، وإعلاماتها التي تصدر باسم الحاكم ورئيسها بصفتيه، فإن كل هذه الأمور تدعو للتأكيد على كون الصفة القضائية لهيئة التحقيق الخاصة جرى إفراغها من نتائجها القانونية.

ولكن وبالرغم من ذلك، فلا يسعنا إلاّ الإلتزام بإرادة المشترع الواضحة والصريحة المتمثّلة بمنحها صراحةً الصفة القضائية وبالتالي تصبح هيئة إدارية ذات صفة قضائية ومع ذلك يبقى السؤال مطروحاً عن طبيعة الهيئة في ظل تمتعها بالشخصية المعنوية والصفة القضائية في آن.

ونستطيع القول بأنه بعد صدور قرار المجلس الدستوري الرقم ٢٠١٤/٦، بات وضع هيئة التحقيق الخاصة الحالي مخالفاً للدستور، في ظل افتقارها إلى المعايير الدستورية التي حددها المجلس في قراره والتي على المشترع احترامها عند إنشائه للجان مختلطة.

وإن البند ٣ من المادة ٨ من القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، الذي منع الطعن بقرارات الهيئة لم يعد قابلاً للتطبيق أيضاً في ظل تأكيد المجلس الدستوري خاصةً في القرارين الرقم ٢٠٠٠/٥ والرقم ٢٠١٤/٦، على القيمة الدستورية لحق الدفاع ولحق اللجوء إلى القضاء وحق التقاضي على درجتين،

وتأكيد مجلس شورى الدولة في قضية الدولة/ السفير الياس غصن على أن مفعول قرارات المجلس الدستوري ينسحب على كل نص مماثل أو قاعدة قانونية مشابهة للقاعدة التي قضى

بإبطالها سواء كانت متزامنة مع قراره أم سابقة له، وأن تطبيق القاضي سواء العدلي أم الإداري لقرارات المجلس الدستوري لا يتوقف على تعديل أو إلغاء المشترع للقاعدة القانونية المخالفة للدستور أو لمبدأ يتمتع بالقيمة الدستورية، وبالتالي يكون له استبعاد تطبيق النص القانوني المخالف للمبادئ ذات القيمة الدستورية وإلاّ تفسير النص المخالف تفسيراً ضيّقاً، خاصةً وأن ومراجعة النقض المنصوص عنها في المادة ١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة، ومراجعة الإبطال تتعلقان بالانتظام العام.

وعليه، فإن قرارات هيئة التحقيق الخاصة والصادرة ضمن نطاق الصلاحيات المنصوص عنها تدخل ضمن إطار ممارسة الهيئة لصلاحياتها كهيئة إدارية ذات صفة قضائية وبالتالي تصبح قابلة للنقض أمام مجلس شورى الدولة، وأما في ما يخرج عن هذا الإطار، أي في حال تجاوزت هيئة التحقيق الخاصة حدود السلطة الممنوحة لها بموجب القانون، فإن القرارات التي تصدرها بهذا الخصوص تعود إلى طبيعتها الأصلية كقرارات إدارية تخرج عن إطار ممارسة الهيئة لصلاحياتها كهيئة إدارية ذات صفة قضائية، وبالتالي تصبح خاضعة لمراجعة الإبطال أمام مجلس شورى الدولة.

هذا وبالإضافة إلى أنه وبالوضع الحالي لقراراتها فإنها تبقى قابلة للإبطال كقراراتٍ إدارية أمام مجلس شورى الدولة طالما أن رئيسها يوقعها بمفرده، وإلاّ فعلى اعتبار أنها صادرة عن الحاكم بما يتمتع به مصرف لبنان من سلطةٍ عامة، وذلك طالما أن الحاكم يوقعها بصفته هذه أيضاً.

لذلك فإن أهمية هذه الدراسة تلّخصت في الإضاءة على الثغرات الموجودة في القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، وعلى المشاكل سواء المطروحة أم التي لم تتم مواجهتها بعد والحلول المقترحة لها، إضافةً إلى التركيز على أهم القضايا التي شغلت الرأي العام اللبناني؛ كل ذلك كان الهدف منه،

بالدرجة الأولى الإضاءة على أهمية إنشاء ووجود هيئة التحقيق الخاصة والدور الذي تقوم به في سبيل حماية القطاع المصرفي والحفاظ على استقرار الوضع الاقتصادي اللبناني، وذلك تصحيحاً لمسار الهيئة بشكلٍ يؤدي إلى تطوير نشاطها وتجنيبها أية مشاكل مستقبلية؛

وبالدرجة الثانية حماية كل من يعتبر نفسه متضرراً من قرارات هيئةٍ بات وضعها والنصوص التي ترعاها مخالفاً للدستور.

وانطلاقاً مما ذكرناه، لابد من اقتراح إجراء تعديلاتٍ على نصوص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨.

استنتاجات الدراسة واقتراحات:

- **على صعيد نص قانون مكافحة تبييض الأموال الرقم ٢٠٠١/٣١٨ :**

اقتراح تعديل القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، بإزالة الغموض الحاصل حول الطبيعة القانونية لهيئة التحقيق الخاصة عن طريق :

إما باعتماد الشق من المادة ٦ من القانون المذكور الذي **يمنح هيئة التحقيق الخاصة الشخصية المعنوية** وبالتالي تحديد طبيعة الهيئة القانونية **كشخص معنوي من أشخاص القانون العام**، وكمؤسسة عامة بالتحديد بشكلٍ واضح وصريح وإزالة الصفة القضائية الممنوحة لها، وعدم إشراك أي قاض في عضويتها، وإخضاعها إلى رقابة وزارة المالية أو رقابة أية وزارة أخرى، مع فتح إمكانية تقديم المراجعة الإدارية للهيئة نفسها للطلب منها الرجوع عن قراراتها بالإضافة إلى إمكانية الطعن بقراراتها أمام مجلس شورى الدولة عن طريق مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة.

وإلاّ بإلغاء الشق المذكور وإزالة كل ما يدفع إلى تصنيفها ضمن المؤسسات العامة وذلك بإزالة الشخصية المعنوية الممنوحة لها بدايةً واعتماد الشق الأول من المادة عينها الذي يؤكد بأن **هيئة التحقيق الخاصة هي هيئة ذات طابع قضائي،** وتنصيب القاضي العضو فيها رئيساً لها بدلاً من حاكم مصرف لبنان، وإصدار قراراتها عن الهيئة مجتمعة وذلك بتوقيع قراراتها من قبل أعضائها كافةً، وفك الارتباط الحاصل بين الهيئة وشخص الحاكم، بالإضافة إلى إلغاء عبارتي "المراجعة الإدارية" و"المراجعة لتجاوز حدّ السلطة" المنصوص عنهما في البند ٣ من المادة ٨ لعدم فائدتها في هذا الإطار مع فتح الباب أمام إمكانية الطعن بقراراتها تطبيقاً لمبدأ "حق التقاضي على درجتين"، وإزالة المظاهر كافةً التي تتشابه من خلالها هيئة التحقيق الخاصة مع المؤسسة العامة،

أو إلغاء نص المادة ٦ بأكمله وإعادة صياغة نصه من جديد لتوضيح طبيعتها بشكل أكثر دقّة من خلال اعتماد إحدى النظرتين أي إما أن تكون الهيئة شخص معنوي عام (مؤسسة عامة تحديداً) أو جعل هيئة التحقيق الخاصة هيئة قضائية بحتة أو إدارية ذات صفة قضائية؛

أو جعلها مثل الهيئة المصرفية العليا أي بإلحاقها بمصرف لبنان وإزالة الشخصية المعنوية الممنوحة لها..

وإلاّ وكحدٍّ أقصى، وهو الأمر المفضّل، تقسيمها على غرار هيئة الأسواق المالية[1]، كالآتي:

---

[1] المنشأة بموجب القانون الرقم ١٦١، تاريخ ٢٠١١/٨/١٧؛ الجريدة الرسمية العدد ٣٩، تاريخ ٢٠١١/٨/٢٥.

وإن كان من الصعب تفعيل التعديلات المذكورة أعلاه عملياً وإن كانت الغاية الإبقاء على الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة والإبقاء على الصفة القضائية لها ولقراراتها، فلا شيء يمنع من تقسيم هيئة التحقيق الخاصة إلى قسمين: الأول يكون "مجلس هيئة التحقيق الخاصة" والثاني "لجنة العقوبات"، على غرار تقسيم هيئة الأسواق المالية.

فيتألف عندها المجلس من أعضاء هيئة التحقيق الخاصة الحاليين –باستثناء القاضي العضو فيها– ويمكن هنا إضافة عضوية رئيس جمعية المصارف، كون مجلس الهيئة لن يتدخل بقرارات لجنة العقوبات من رفع السرية المصرفية وغيرها من القرارات.

وتكون مهام مجلس هيئة التحقيق الخاصة والذي يكون برئاسة حاكم مصرف لبنان ممارسة الصلاحيات من حيث أنه تناط به الصلاحيات التنفيذية فيكون الرئيس التنفيذي للهيئة لإدارة شؤونها وتسيير أعمالها والقيام بالأعمال التنظيمية، بالإضافة إلى صلاحية التوقيع باسمها على الصكوك والعقود والاتفاقات بما فيها اتفاقات التعاون التي تجريها الهيئة مع نظيراتها من الهيئات الأجنبية المشابهة لها (وحدات الاستخبارات المالية)؛ وتمثيل الهيئة اتجاه الغير وأمام المراجع القضائية وإجازة إقامة الدعاوى واتخاذ جميع الإجراءات التنفيذية التي يرتئيها؛ ويبقى لمجلس الهيئة نفسه صلاحية إصدار الإعلامات وإلزام المصارف والمؤسسات المالية بتوجيهاته المتعلقة بمكافحة تبييض الأموال والحفاظ على السرية المصرفية؛ مع فتح الباب أمام إمكانية الطعن بقرارات المجلس التنظيمية أمام مجلس شورى الدولة؛

في حين تتكون لجنة العقوبات من القاضي الحالي في هيئة التحقيق الخاصة، رئيساً وعضوين على الأقل، يتم تعيينهما بمرسومٍ شرط أن يحمل الأول إجازة جامعية في العلوم المالية والاقتصادية وأن يكون الآخر من رجال القانون الحاصل على إجازة في الحقوق على أن يتمتعا بخبرة لا تقل عن خمس سنوات في ممارسة مهامهما، تناط بهذه اللجنة المهام الأساسية لهيئة التحقيق الخاصة آلا وهي التحقيق في العمليات المصرفية التي يُشتبه باستخدامها لغايات تبييض الأموال، وإصدار القرارات المؤقتة والنهائية وقرارات التفسير ووضع إشارة قراراتها وغيرها من القرارات الواجب اتخاذها –باستثناء قرارات التأكيد والرجوع عن قراراتها–، وتجدر الإشارة إلى أنه لابد من إبلاغ صاحب الحساب المصرفي القرار المؤقت وأن يصار إلى دعوته للاستماع إليه قبل إصدار القرار النهائي مراعاةً لمبدأ الوجاهية وحق الدفاع، مع فتح باب الطعن استئنافاً بقرارات هذه اللجنة النهائية أمام المراجع القضائية العادية وإلاّ أمام محكمة خاصة تُنشأ لهذا السبب ويتم إدخالها ضمن التنظيم القضائي للدولة،

وعليه، واستناداً لهذا الاقتراح الأخير، نكون قد استطعنا إتمام الموازنة ما بين منح الشخصية المعنوية لهيئة التحقيق الخاصة والصفة القضائية التي تتمتع بها لجنة العقوبات بالإضافة إلى إفساح المجال لإمكانية تطبيق حق التقاضي على درجتين في ما يتعلّق بقرارات لجنة العقوبات، وبالتالي قد تأمن أيضاً

تطبيق مبدأ الوجاهية وحق الدفاع، مع الحفاظ على السرية المصرفية، وحققنا بالتالي الغاية المرجوة من إنشاء الهيئة.

- **على الصعيد العملي :**

وفي جميع الأحوال لابد من إزالة التعارض الحاصل بين ارتباط هيئة التحقيق الخاصة بمصرف لبنان، واستقلالها عن سلطته أثناء قيامها بأعمالها، عن طريق :

- تحديد صلاحيات هيئة التحقيق الخاصة بشكل واضح ودقيق وصريح بغية تجنب أي التباس أو تضارب أو حتى تجاوز حدّ السلطة.
- إنشاء مركزٍ خاصٍ بها مستقلّ عن مركز مصرف لبنان.
- تأمين موارد خاصة بها لتمويل نشاطاتها وأعمالها وبالتالي إلغاء تصديق موازنتها من قبل المجلس المركزي لمصرف لبنان وذلك لإزالة كل ما يؤدي حتماً إلى إخضاعها إلى سلطة المصرف ورقابته وإخضاع حساباتها بالتالي لمصادقة وزارة المالية مباشرةً وذلك لتأكيد الارتباط بين الهيئة والدولة.
- تحديد صلاحيات كل من حاكم مصرف لبنان ورئيس هيئة التحقيق الخاصة بغية إزالة أي تضارب في الصلاحيات بينهما (ولو كانا الشخص نفسه) من جهة، وبينهم وبين السلطة القضائية من جهةٍ أخرى.
- والأهم من كل ذلك، الالتزام بنص القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨ لجهة إصدار قرارات الهيئة عن كامل أعضائها وإثبات آلية إجراء المذاكرة بينهم عبر ذكر أسماء الأعضاء الذين اشتركوا في إصدار هذه القرارات وتوقيعها منهم جميعاً.
- تحديد الأصول والإجراءات الواجب اعتمادها أمام الهيئة.

كما لابد من إجراء بعض التعديلات التي تطال القرارات التي تصدرها الهيئة حالياً:

- ضرورة تعديل البند ٢ من المادة ٨، ليصار إلى تبليغ القرار المؤقت لصاحب الحساب المصرفي ليتمكّن من إبداء ملاحظاته وتقديم دفاعه قبل اتخاذ القرار النهائي.
- تشريع الأعمال التي تقوم بها أصلاً هيئة التحقيق الخاصة دون نص قانوني لتطال صلاحياتها ليس فقط رفع السرية المصرفية عن الحسابات المشبوهة بل وأيضاً منع التداول بالأسهم أو بالعقارات إذا كان تداولها يتم لغايات تبييض الأموال وفي ذلك ما هو إلاّ محاولةٌ لتصحيح مسار عمل الهيئة وذلك بدلاً من بقاء الهيئة تمارس هذه الصلاحية دون أي نص تشريعي يجيز ذلك، (شرط أن يتم اعتبار هيئة التحقيق الخاصة هيئة قضائية أو إدارية ذات صفة قضائية أي بإزالة

الشخصية المعنوية الممنوحة لها إذ من غير المعقول منح كل هذه الصلاحيات للهيئة بالإضافة إلى الحصانة في ظل غياب أي رقابة ما لم نكن نتحدّث عن هيئة تكون قراراتها قابلة للطعن).

- كما والتشريع للهيئة لإجراء تسوية مع المشتبه بهم بجرم تبييض الأموال، كالنص الذي يسمح بذلك للجمارك اللبنانية[١]، كي لا تبقى الهيئة تقوم بهذه التسوية خارج أي نص تشريعي يجيز لها ذلك، هذا لو افترضنا حقيقة أن الهيئة أجرت تسوية مع المشتبه بهم في قضية بنك المدينة، ولكن بشرط أن تتم إزالة الشخصية المعنوية لها والصفة القضائية وإلحاقها بالأقسام الإدارية لوزارة المالية.

- **أما على صعيد أعضاء الهيئة:**

تحديد المواصفات الواجب توافرها في عضو الهيئة الرابع المعيّن من مجلس الوزراء لكي يمكن القول بتمتعه بالاستقلالية الكافية والضمانات اللازمة لقيامه بمهامه كعضو من أعضاء الهيئة، وذلك تماشياً مع قرار المجلس الدستوري الرقم ٢٠١٤/٦ والذي اعتبر هذا الأمر من المعايير الدستورية.

وتجدر الإشارة إلى أن ضرورة إجراء التعديلات المذكورة كافةً بأسرع وقت ممكن من شأنه حماية عمل الهيئة، خاصةً وأن منح الشخصية المعنوية قد فتح الباب واسعاً أمام إمكانية مقاضاتها ومطالبتها بالتعويض خصوصاً في حال تبيّن لاحقاً انتفاء وجود تبييض أموال، ولا يحميها في ذلك إصدار قرارها النهائي بانتفاء جرم تبييض الأموال وتحرير الحسابات المجمّدة، طالما أن الضرر لصاحب الحساب قد وقع بمجرّد إصدار قرارها المؤقت بالتجميد بحيث أنه يكون قد تكبّد خسائر مادية بالإضافة إلى الضرر المعنوي الذي لحقه من جرّاء وضعه في موقع الاشتباه بقيامه بعمليات تبييض الأموال. من هنا تأتي أهمية أن يصار إلى تعديل القانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، بحيث يصبح ممكناً تبليغ صاحب الحساب القرار المؤقت قبل إصدار القرار النهائي بحقه.

---

[١] لقد سمحت المادة ٣٢٣ من قانون الجمارك الصادر بتاريخ ١٩٥٤/٦/٣٠، للجمارك العامة (لكونها إدارة عامة ولا تتمتع بالاستقلال المالي ولا الإداري ولا بالشخصية المعنوية العامة وتدخل ضمن الأقسام الإدارية لوزارة المالية) بأن تحيل المخالفات التي لم يُفَض الخلاف فيها **بطريقة المصالحة** على اللجنة الجمركية التي تحقق في الأمر وتصدر قرارها الذي يُعترض عليه أمام محكمة الدرجة الأولى؛ مجلس شورى الدولة، القرار الرقم ١٣٧ تاريخ ٢٠٠٥/١١/٣٠، السفير عبد المجيد القصير/الدولة؛ **مجلة القضاء الإداري في لبنان**، ٢٠١١، العدد ٢٢، المجلّد الأول، ص ٢٦٩.

ويجب إجراء التعديلات اللازمة خاصةً وأن هناك مشروع تعديل للقانون الرقم ٢٠٠١/٣١٨، أقرّته الحكومة وأُحيل على المجلس النيابي لإقراره[1]، يرمي إلى تعديل المادة الأولى منه بإضافة أكثر من حالة جديدة إلى الجرائم التي يعتبر استخدام الأموال الناتجة عنها تبييض أموال وقد يكون من ضمنها حالة التهرّب الضريبي، وذلك تطبيقاً لتوصية لجنة فاتف FATF الصادرة في شباط ٢٠١٢، والتي أوصت الدول كافةً إلى تعديل قوانينها الرامية إلى مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب بإدخال حالة التهرُّب الضريبي إليها، وإلاّ ستصنّف ضمن لائحة الدول غير المتعاونة، وهنا نسأل كيف سيتم إدراج هذه الحالة ضمن تبييض الأموال ما سيؤدي إلى توسيع صلاحية هيئة التحقيق الخاصة على حساب لجنة الاعتراضات على الضرائب والرسوم، فمن سيعتبر متهرّباً من الضريبة هل سيبقى بإمكانه الاعتراض على التكليف أمام اللجنة المذكورة؟؟ والأهم من ذلك، كيف سيتم تجميد حساباته المصرفية ورفع السرية المصرفية عنه؟ أو بناء على أي أساس سيتم اعتباره متهرباً من الضريبة؟؟

---

[1] محمد البعاصيري، أمين السرّ السابق لهيئة التحقيق الخاصة والنائب الثالث لحاكم مصرف لبنان حالياً؛ منتدى تشريعات الإمتثال والنظم المصرفية الدولية، المنعقد يوم الخميس الموافق ٢٠١٤/١١/٦، في بيت المحامي في بيروت.

لائـــحة المـراجـع

المراجع باللغة العربية:

١) المؤلفات:

- اسماعيل (عصام)، **الطبيعة القانونية للقرار الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٩.
- الحلبي (حسن)، **المؤسسات العامة في لبنان**، منشورات عويدات، بيروت – لبنان، ١٩٧٤.
- الحلو (عبدالله محمود)، **الجهود الدولية والعربية لمكافحة تبييض الأموال**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٧.
- الخوري (يوسف سعد الله)، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، تنظيم إداري – أعمال وعقود إدارية، بيروت– لبنان، ١٩٩٨.
- والخوري (يوسف سعد الله)، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، لم يذكر دار ومكان النشر، ٢٠٠٧.
- القيسي (محيي الدين)، **القانون الإداري العام**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت– لبنان، ٢٠٠٧.
- باز (جان)، **الوسيط في القانون الإداري اللبناني**، ، الجزء الأول، لبنان، ١٩٧١،
- وباز (جان)، **الوسيط في القانون الإداري اللبناني**، الجزء الثاني، لم يُذكر دار ومكان النشر، ١٩٧٤.
- جبّور (منى الأشقر ومحمود)، **تبييض الأموال والإرهاب (مكافحة الجريمة عبر القنوات المالية)**، بيروت– لبنان، ٢٠٠٣.
- جرمانوس (بيتر)، **حالات عدم التقيّد بالسرّ المصرفي**، المنشورات الحقوقية صادر، لبنان، ٢٠٠٦.
- حبيش (فوزي)، **القانون الإداري العام**، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١.
- سرحان، الجميل وأيوب (ألبرت، يوسف وزياد)، **القانون الإداري الخاص** منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠.
- سفر (أحمد)، **جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب في التشريعات العربية**، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس– لبنان، ٢٠٠٦.
- شريف (رجاء)، **رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة**، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت– لبنان، ٢٠٠٩.
- شكر (زهير)، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، المجلّد الثاني، لم يذكر دار ومكان النشر، ٢٠٠٦.
- شمس الدين (عفيف)، **المصنف في الاجتهاد العقاري**، المجموعة الالكترونية.
- وشمس الدين (عفيف)، **المصنّف في اجتهادات مجلس شورى الدولة**، المجموعة الإلكترونية.
- صبح (داود يوسف)، **تبييض الأموال والسرية المصرفية**، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت –لبنان، ٢٠٠١.
- عبدالله (عبد الغني بسيوني)، **مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي**، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت–لبنان، ٢٠٠١.

- عيد (إدوار)، **موسوعة أصول المحاكمات المدنية**، الجزء الثاني، المجلّد الأول، ١٩٩٤.
- فرحات (فوزت)، **القانون الإداري العام**، الكتاب الأول، لم يذكر دار ومكان النشر، ٢٠٠٤.
- وفرحات (فوزت)، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، الطبعة الثانية، لبنان، ٢٠١٢.
- فوديل ودلفوفيه (جورج وبيار)، **القانون الإداري**، الجزء الأول والجزء الثاني، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت– لبنان، ٢٠٠١.
- ليلة (محمد كامل)، **الرقابة على أعمال الإدارة**، الرقابة القضائية، الكتاب الثاني، مطابع منيمنة الحديثة، بيروت– لبنان.
- مغبغب (نعيم)، **تهريب وتبييض الأموال**، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى، لم يُذكر دار النشر، ٢٠٠٥.

٢) الدوريات:

- البوابة الإلكترونية للمنشورات الحقوقية، صادر
- المجموعة الإدارية
- النشرة القضائية
- صادر في الاجتهاد المقارن
- مجلة العدل
- مجلة القضاء الإداري في لبنان
- مجموعة قرارات المجلس الدستوري
- مجموعة كاسندر الإلكترونية، إيدريل

٣) الدراسات:

- الخوري (يوسف سعد الله)، "القرار الإداري الفردي النافذ وحق الدفاع عن النفس"، دراسة قانونية؛ **مجلة القضاء الإداري في لبنان**، ١٩٨٦، العدد ٢، ص ٩.
- القيسي (محيي الدين)، "العقود الإدارية، خصائصها وإمكانية التحكيم فيها في لبنان في ضوء القانون الرقم ٤٤٠ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٩"، دراسة قانونية؛ **مجلة العدل**، ٢٠٠٧، العدد ١، ص ٣٤.
- تامر والزين (رياض ووائل)، "الجزاءات التي تفرضها الهيئات المنظمة المستقلة وطرق الطعن بها"، دراسة قانونية؛ **مجلة العدل**، ٢٠١٤، العدد ٢، ص ٥٦٣.
- راضي (مازن ليلو)، "الوجيز في القانون الإداري"، دراسة قانونية، منشورة على الموقع الإلكتروني **www.ao-academy.org**
- شبيب (زياد)، "قابلية قرارات تأديب القضاة للمراجعة أمام مجلس شورى الدولة"، دراسة قانونية؛ **مجلة القضاء الإداري في لبنان**، ٢٠٠٣، العدد ١٤، المجلّد الأول، ص ٣٢.
- عيراني (كارل)، "آثار سحب أو استرداد القرارات التنظيمية والقرارات الفردية في القانون الإداري"، دراسة قانونية؛ **مجلة القضاء الإداري في لبنان**، ٢٠١١، العدد ٢٢، المجلّد الأول، ص ٨٧.

٤) مرقص (بول)، "بين مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والحفاظ على السرية المصرفية في لبنان – التوفيق بين متناقضات والسباق مع الجريمة–"، دراسة قانونية عن مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب بواسطة المصارف وشركات الضمان وسواها، **منشورات مجلس النواب اللبناني**، ٢٠٠٩، ص ١٩.

٥) الوثائق:

إعلامات هيئة التحقيق الخاصة:

- الإعلام الرقم ١ إلى الإعلام الرقم ١٨.

قرارت هيئة التحقيق الخاصة:

- القرار الرقم ٢٠٠٢/٥/٥مكرر(١) تاريخ ٢٠٠٢/٢/٢٥، (قرّرت فيه التأكيد على قرارها برفع السرية المصرفية ومواصلة تجميد الحساب واستمرار العمل به حتى إشعارٍ آخر).
- القرارات الرقم ٢٠٠٣/٣/٢٠ والرقم ٢٠٠٣/٣/٢٠ مكرر(١)، والرقم ٢٠٠٣/٣/٢٠ مكرر(٢)، تاريخ ٢٠٠٣/٢/٦ (قررت بموجبها رفع السرية المصرفية في قضية بنك المدينة)
- القرار الرقم ٢٠٠٣/٦/١، بتاريخ ٢٠٠٣/٣/١٩، (قررت بموجبه الرجوع عن قرارات رفع السرية المصرفية والتجميد آنفة الذكر)
- القرار الرقم ٢٠٠٣/١٦/٢٦، تاريخ ٢٠٠٣/٦/٢٦، (قررت بموجبه رفع السرية المصرفية)، والقرار الرقم ٢٠٠٤/١٥/٩، تاريخ ٢٠٠٤/٧/١٦، (أكّدت بموجبه على استمرار العمل بمضمون قرارها المذكور برفع السرية ومواصلة تجميد الحسابات المصرفية)
- القرار الرقم ٢٠٠٣/١٨/١ مكرر (١)، تاريخ ٢٠٠٣/٧/١٠، (قررت بموجبه إعادة رفع السرية المصرفية مجدداً في قضية بنك المدينة)
- الرقم ٢٠٠٣/١٩/١، تاريخ ٢٠٠٣/٧/١٢، (قررت بموجبه توجيه كتاب إلى معالي وزير المالية)
- القرار رقم ٢٠٠٧/١٧/١٦/١، تاريخ ٢٠٠٧/١١/٢٩، (الذي فسّرت بموجبه مفهوم القرار الرامي إلى "الرجوع عن رفع السرية المصرفية وبإعادتها وتحرير الحسابات المصرفية العائدة لصاحبها")
- القرار الرقم ٢٠١١/١١/١/٣، تاريخ ٢٠١١/٦/٩ (المتضمن تجميد التداول بعدد من الأسهم العائدة للمشتبه به لدى شركتين تجاريتين).
- القرار الرقم ٢٠١٤/١٩/١٢/١، تاريخ ٢٠١٤/٩/٤ (رفع السرية المصرفية عن حسابات بعض الأشخاص الجدد في قضية بنك المدينة)
- القرار الرقم ٢٠١٤/٢٠/١/١، تاريخ ٢٠١٤/٩/١٨ (رفع السرية المصرفية عن حسابات بعض الأشخاص الجدد في قضية بنك المدينة)

وثائق أخرى:

- قرار رئيس هيئة التحقيق الخاصة الرقم ٢٠٠١/١٧/٩ (مكرر ١) تاريخ ٢٠٠٢/١/٢، (الذي كلّف بموجبه أمين سرّ الهيئة بإجراء التدقيق في بعض الحسابات المصرفية المشبوهة **ومراجعة مصرف لبنان** للحصول على صورة عن ظهر شيكان ومتابعتهما لدى المصارف).
- كتاب حاكم مصرف لبنان، الرقم ١٢٩/١، تاريخ ٢٠٠٣/٧/١٢ الموجّه إلى معالي وزير المالية، والمسجّل لدى وزارة المالية بالرقم ٢٠٠٣/١١٦٩٢، (تضمن الطلب إليه الإيعاز إلى موظفي الدوائر العقارية للانتباه إلى المعاملات العقارية التي يجريها الأشخاص الواردة أسماءهم في قرارها)

٦) التقارير :

- تقرير أمين سرّ هيئة التحقيق الخاصة، رقم ٥٤/هـ . ت/ ٠٠٣، تاريخ ٢٠٠٣/١/٢٧، وتقرير لجنة الرقابة على المصارف رقم ١٣/١ أ، تاريخ ٢٠٠٣/٢/٣، تقارير غير منشورة.
- تقرير أمين سر هيئة التحقيق الخاصة المرفوع إلى رئيس الهيئة، الرقم ٢١٥/هـ. ت/ ٠٤، تاريخ ٢٠٠٤/٣/٣٠، بموضوع القضية رقم ٢٤٩. (المتعلقة بحسابات أحد الأشخاص الذين قررت الهيئة تجميد ورفع السرية عن حساباته.)
- التقارير السنوية التي تصدر عن هيئة التحقيق الخاصة.

٧) المقابلات الخاصة التي أجريتها: (مرتبة بحسب التسلسل الزمني)

- سامي منصور، القاضي المعين لدى الهيئة المصرفية العليا وهيئة التحقيق الخاصة سابقاً، مقابلة أجريتها معه، الخميس الموافق ٢٠١٠/٨/٥،
- ملحم الكك، المستشار القانوني لهيئة القضايا في مصرف لبنان سابقاً؛ مقابلة أجريتها معه في مركز مصرف لبنان، يوم السبت الموافق ٢٠١١/١/١٥.
- هشام حمزة، مدير وحدة المدققين والمحققين لدى هيئة التحقيق الخاصة، مقابلة أجريتها معه وذلك في يوم الجمعة الموافق ٢٠١١/٢/٧.
- مقابلة أجريتها مع بعض الموظفين لدى هيئة التحقيق الخاصة، يوم الجمعة الموافق ٢٠١١/٢/٧.
- سامي منصور، مقابلة ثانية أجريتها معه يوم الثلاثاء الموافق ٢٠١١/٤/٥.
- شبيب مقلّد، القاضي العضو لدى هيئة التحقيق الخاصة سابقاً، مقابلة أجريتها معه يوم الأثنين الموافق ٢٠١٤/١١/١٠.

٨) الأحكام والقرارات القضائية: (مرتبة بحسب التسلسل الزمني للقرارات)

قرارات المجلس الدستوري:

- القرار الرقم ٤، تاريخ ١٩٩٦/٨/٧، قرارات المجلس الدستوري، بين عامي ٩٤ و٩٧، ص ٥٩.

- القرار الرقم ٢، تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤؛ منشور على الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري، www.conseilconstitutionnelliban.com.
- القرار الرقم ٥، تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٧؛ الجريدة الرسمية، العدد ٢٤، عام ٢٠٠١، ص ١٧٩٤؛ وأيضاً: مجلة العدل، ٢٠٠٠، العدد ٤، ص ١.
- القرار الرقم ٢، تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠؛ منشور على الموقع الإلكتروني www.conseilconstitutionnelliban.com.
- القرار رقم ٦، تاريخ ٢٠١٤/٨/٦؛ الجريدة الرسمية، العدد ٣٤، تاريخ ٢٠١٤/٨/١٩، ص١.

قرارات مجلس شورى الدولة:

- القرار رقم ٢٠ تاريخ ١٩٥٩/١/٢٣، الياس الرّيس/ الدولة، المجموعة الإدارية، ١٩٥٩، ص ٢٢.
- القرار رقم ١١٦٧، تاريخ ١٩٦٦/١٠/٢٦، طباره/الدولة؛ المجموعة الإدارية، ١٩٦٧، ص٣٣.
- القرار رقم ٥٢٨، تاريخ ١٩٧٠/١٢/١٥، المرجع أعلاه، ١٩٧١، ص ١٢٧.
- القرار رقم ٣٤٢، تاريخ ١٩٧٣/٦/١٣؛ عواضه/الدولة؛ النشرة القضائية، ١٩٧٣، ٢، ص ٦٠١.
- القرار رقم ٣٠٢، تاريخ ١٩٨٥/١٢/٢٣، الشركة الجديدة لبنك سوريا ولبنان/ الدولة اللبنانية؛ مجلة العدل، ١٩٨٦، العدد ٣، ص ٢٨٩.
- القرار رقم ٢٥٩، تاريخ ١٩٩٤/٢/١٦، د.علي رزق ود.علي رمّال/ الدولة– وزارة الثقافة والجامعة اللبنانية؛ مجلة القضاء الإداري في لبنان، ١٩٩٥، العدد ٨، المجلّد الأول، ص ٣٠٨.
- القرار رقم ٣٠١، تاريخ ١٩٩٤/٣/٢٣، د.مريم مكة/ الدولة– وزارة الثقافة والتعليم العالي والجامعة اللبنانية؛ المرجع أعلاه، المجلّد الثاني، ص ٣٤٣.
- القرار رقم ٤٤٩، تاريخ ١٩٩٤/٦/٢٧، ملحم خشان/ الدولة– وزارة المالية؛ المرجع أعلاه، المجلّد الأول، ص ٤٨٨.
- القرار رقم ٥٣١، تاريخ ١٩٩٤/٧/١٢، حنا ديب/الدولة؛ المرجع أعلاه، ١٩٩٥، العدد ٨، المجلّد الثاني، ص ٥٥٤.
- القرار رقم ٢٧٨، تاريخ ١٩٩٥/٢/١٥، البنك التجاري ش.م.ل/ مصرف لبنان؛ المرجع أعلاه، ١٩٩٦، العدد ٩، المجلّد الأول، ص ٣١٣.
- القرار رقم ٨١٩، تاريخ ١٩٩٥/٦/٢٦، فرنسبنك ش.م.ل/مصرف لبنان؛ المرجع أعلاه، ١٩٩٤– ١٩٩٥، العدد ٩، ص ٦٣٦؛ وموجود أيضاً على الموقع الرسمي لمجلس شورى الدولة www.statecouncil.gov.lb
- القرار رقم ٦٥١، تاريخ ١٩٩٧/٥/٢١، دياب/الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان، ١٩٩٨، ص ٥١٠.
- القرار رقم ١٧، تاريخ ١٩٩٧/١٠/٩، القاضي السابق زاهي حداد/ الدولة– وزارة العدل؛ المرجع أعلاه، ١٩٩٩، العدد ١٣، المجلّد الأول، ص ٢٠.
- القرار رقم ٧٦ تاريخ ١٩٩٧/١١/٤، الدولة– وزارة التربية/ الجمعية اللبنانية للتربية والتعليم... ؛ المرجع أعلاه، ١٩٩٩، العدد ١٣، المجلّد الأول، ص ١١٦.

- القرار رقم ٦٩٦، تاريخ ١٩٩٨/٧/١، جورج قطار/الدولة–هيئة التفتيش المركزي؛ المرجع أعلاه، ١٩٩٩، العدد ١٣، المجلّد الثاني، ٦١٢.
- القرار رقم ٤٠٣، تاريخ ١٩٩٩/٣/٢٣، المهندس انطوان شليطا/الدولة؛ المرجع أعلاه، ٢٠٠٣، العدد ١٤، المجلّد الثاني، ص ٣٩٣.
- القرار رقم ٦٠٦، تاريخ ١٩٩٩/٦/١٧، الرئيس خليل جريج/ الدولة؛ المرجع أعلاه، ٢٠٠٣، العدد ١٤، المجلّد الثاني، ص ٦٥٦.
- القرار رقم ٣٥٣، تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٣، وديع البجاني/ الدولة، المرجع أعلاه، ٢٠٠٣، العدد ١٥، المجلّد الثاني، ص ٦٥٧.
- القرار رقم ٧١، تاريخ ٢٠٠١/١٠/٢٥، الدولة/ السفير الياس غصن؛ المرجع أعلاه، ٢٠٠٥، العدد ١٧، المجلّد الأول، ص ٣٢.
- القرار رقم ٣٤٦، تاريخ ٢٠٠٣/٣/١٠، بلدية بيروت/ جهاد فرحات؛ مجلة القضاء الإداري في لبنان، ٢٠٠٧، العدد ١٩، المجلّد الثاني، ص ٦٨٠.
- القرار رقم ٥١٣، تاريخ ٢٠٠٥/٥/٢٦؛ مجلة القضاء الإداري في لبنان، ٢٠٠٩، العدد ٢١، المجلّد الثاني، ص ٩٤٧.
- القرار رقم ١٣٧ تاريخ ٢٠٠٥/١١/٣٠، السفير عبد المجيد القصير/الدولة؛ المرجع أعلاه، ٢٠١١، العدد ٢٢، المجلّد الأول، ص ٢٦٩.
- القرار رقم ٢٢٨، تاريخ ٢٠٠٦/٢/١، الترك/مفوض الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب وبلدية بيروت؛ المرجع أعلاه، ٢٠١١، العدد ٢٢، المجلّد الأول، ص ٤٥٧.
- القرار رقم ٢٠١٠/٨٩١–٢٠١١، تاريخ ٢٠١١/٨/٩، (الرئيس صادر والمستشاران شديد والجميّل)، مروان جابر/هيئة التحقيق الخاصة ومصرف لبنان والدولة–وزارة العدل، غير منشور.
- القرار رقم ٢٠١١/٢٦٤–٢٠١٢، تاريخ ٢٠١٢/١/١٩، أطلس بنك ش.م.ل/مصرف لبنان؛ مجلة العدل، ٢٠١٢، العدد ٢، ص ٧٥٧.

محكمة التمييز:

- تمييز، الغرفة الناظرة بالقضايا الجزائية، (الرئيس عفيف شمس الدين والمستشاران محمد مكي والياس الخوري)، القرار رقم ٢١٨، تاريخ ٢٠٠٧/٦/٦، ، احمد /ابو عياش، البوابة الإلكترونية للمنشورات الحقوقية، صادر؛ وأيضاً: مجموعة كاسندر الإلكترونية، إيدرال.
- تمييز، الغرفة الناظرة بالقضايا الجزائية، (الرئيس عفيف شمس الدين والمستشاران الياس الخوري ونبيل صاري)، قرار رقم ٩٨، تاريخ ٢٠٠٨/٠٣/٢٦، جاد /بنك البركة لبنان والحق العام ومصرف لبنان؛ البوابة الإلكترونية للمنشورات الحقوقية صادر.
- تمييز، الغرفة الناظرة بالقضايا الجزائية، (الرئيس الياس الخوري والمستشاران تريز علاوي ونبيل صاري)، القرار رقم ٣٢، تاريخ ٢٠٠٩/٢/٤، حمية /بنك الاعتماد المتحد ش.م.ل والحق العام، البوابة الالكترونية للمنشورات الحقوقية صادر، وأيضاً: مجموعة كاسندر الإلكترونية، إيدرال.

- تمييز، الغرفة الثالثة الناظرة بالقضايا الجزائية، القرار رقم ٤٢، تاريخ ٢٠١٠/٢/١٧؛ مجموعة كاسندر الإلكترونية، إيدريل.

محكمة الاستئناف:

- محكمة الاستئناف في بيروت، (الغرفة الناظرة بقضايا الأمور المستعجلة) القرار رقم ١٧٠١، تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٤؛ عجمي/ البنك اللبناني السويسري ش.م.ل، مجلة العدل ٢٠٠٤، العدد ٢، ص ٢٥٧.
- محكمة الاستئناف في بيروت، الغرفة الثالثة، (الرئيس كركبي والمستشارتان زين وأبو مراد)، القرار رقم ٦٢٥، تاريخ ٢٠٠٥/٤/٧، بنك لبنان والمهجر ش.م.ل/ الحلاّب وهيئة التحقيق الخاصة؛ غير منشور.
- محكمة الاستئناف في بيروت، الغرفة الثالثة، (الرئيس المكلّف نبيلة الزين والمستشاران البير قيومجي وماري أبو مراد)، القرار رقم ٢٠٠٩/١٧٩، تاريخ ٢٠٠٩/٢/٥؛ مجموعة كاسندر الإلكترونية، إيدرال.

قرارات الهيئة الاتهامية:

- الهيئة الاتهامية في بيروت، القرار الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١١/١٣، بنك المدينة ش.م.ل/ ج.ج ورفاقه؛ مجلة العدل، ٢٠٠٩، عدد ٢، ص ٨٨٣.

قرارات مجلس العمل التحكيمي:

- مجلس العمل التحكيمي في بيروت، القرار الصادر بتاريخ ١٩٩٢/٦/٣٠، طاسو/ مصرف لبنان؛ **القرارات الكبرى**، عدد ٦٠، ص ١٠١، وأيضاً: **صادر في الاجتهاد المقارن**، النظام العام، ٢٠١٢، ص ١٦١.

قرارات قاضي الأمور المستعجلة:

- القاضي المنفرد المدني في بيروت، الناظر بقضايا الأمور المستعجلة، (الرئيس فادي النشّار)، القرار رقم ٢٠٠٣/٢٩٩، تاريخ ٢٠٠٣/٥/١٤، عزت قدوره/ بنك المدينة ش.م.ل ومصرف لبنان؛ غير منشور.
- القاضي المنفرد المدني في بيروت، الناظر بقضايا الأمور المستعجلة، (الرئيس محمود مكيّه)، القرار الرقم ٦٣٦، تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٣، الحلاّب/ بنك لبنان والمهجر ش.م.ل؛ غير منشور؛ وتجدر الإشارة إلى أن القرار المذكور قد فسخته محكمة الاستئناف لاحقاً بموجب القرار الرقم ٦٢٥، تاريخ ٢٠٠٥/٤/٧، المشار إليه أعلاه.
- القاضي المنفرد المدني في بيروت، الناظر بقضايا الأمور المستعجلة، (الرئيس النشار)، القرار رقم ٥٩٩، تاريخ ٢٠٠٤/١١/١٠؛ مجلة **العدل** ٢٠٠٥، العدد ٣، ص ٦٤٧.
- القاضي المنفرد المدني في بيروت، الناظر بقضايا الأمور المستعجلة، (الرئيس النشار)، القرار رقم ٦٢٤، تاريخ ٢٠٠٨/١٢/٢٢، عجمي/بنك سوسيته جنرال في لبنان ش.م.ل؛ غير منشور.

٩) المواقع الإلكترونية:

- www.altaharri.com
- www.ao-academy.org
- www.conseilconstitutionnelliban.com
- www.sic.gov.lb
- www.statecouncil.gov.lb

١٠) المحاضر والمحاضرات:

- البعاصيري (محمد)، أمين السرّ السابق لهيئة التحقيق الخاصة والنائب الثالث لحاكم مصرف لبنان حالياً؛ منتدى تشريعات الإمتثال والنظم المصرفية الدولية، المنعقد يوم الخميس الموافق ٢٠١٤/١١/٦، في بيت المحامي في بيروت.
- الشدياق (جوزيف زين)، "مؤسساتنا العامة المستقلّة في الحقل الإداري"، محاضرة ألقاها في قاعة محكمة الاستئناف في بيروت بتاريخ ١٩٥٩/١/٣١؛ المجموعة الإدارية، ١٩٥٩، ص ٣.
- مرقص (بول)، محاضرة ألقاها بعنوان "السرية المصرفية وتبييض الأموال"، في معهد المحاماة في بيروت، يوم الأثنين الموافق ٢٠١١/٣/٧، غير منشورة.
- محاضر مجلس النواب، الكتاب الثاني، محضر الجلسة الثالثة تاريخ ٢٠٠١/٤/١٠، مكتبة مجلس النواب، ٢٠٠١.

١١) القوانين:

- الدستور اللبناني
- قانون الرسوم القضائية الصادر بتاريخ ١٩٥٠/١٠/١٠.
- قانون سرية المصارف تاريخ ١٩٥٦/٩/٣.
- قانون النقد والتسليف المنفّذ بالمرسوم رقم ١٣٥١٣ الصادر بتاريخ ١٩٦٣/٨/١.
- قانون المحاسبة العمومية الموضوع بموجب المرسوم الرقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠.
- قانون المطبوعات
- قانون البلديات
- قانون العقوبات اللبناني
- قانون أصول المحاكمات المدنية
- قانون "إنشاء المؤسسة الوطنية لضمان الودائع وإكمال التشريع المتعلق بالمصارف وأصول وضع اليد عليها"، الرقم ٢٨، تاريخ ١٩٦٧/٥/٩؛ الجريدة الرسمية، العدد ٣٧، (ملحق خاص)، تاريخ ١٩٦٧/٥/٨، ص ٣.
- نظام مجلس شورى الدولة (المرسوم الرقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤؛ والمعدّل أخيراً بالقانون الرقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١؛ الجريدة الرسمية العدد ٢٤، تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢ ثم بعد تصحيحه الجريدة الرسمية العدد ٢٨ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٩)
- قانون إنشاء المجلس الدستوري، الرقم ٢٥٠، تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤، المعدّل بالقانون الرقم ٩٩/١٥٠، والمعدّل أخيراً بالقانون الرقم ٤٣، تاريخ ٢٠٠٨/١١/٣؛ الجريدة الرسمية، العدد ٤٧، تاريخ ٢٠٠٨/١١/٦.
- القانون الرقم ١٣٣، تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٦، (مهام مصرف لبنان)؛ الجريدة الرسمية العدد ٥١، تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٨.
- قانون مكافحة تبييض الأموال، الرقم ٣١٨، تاريخ ٢٠٠١/٤/٢٠؛ الجريدة الرسمية، العدد ٢٠، تاريخ ٢٠٠١/٤/٢٦، ص ١٥٦٢، المعدّل بالقانون الرقم ٥٤٧ تاريخ ٢٠/ ١٠/ ٢٠٠٣، والقانون الرقم ٣٢، تاريخ ١٦/ ١٠/ ٢٠٠٨؛ الجريدة الرسمية عدد ٤٣، تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٢٠.

- القانون الرقم ٥٥٠ الصادر في ٢٠٠٣/١٠/٢٠.
- قانون عقود العمل الجماعية والوساطة والتحكيم؛ الجريدة الرسمية، العدد ١، تاريخ ٢٠٠٥/١/٦.
- قانون الانتخابات النيابية الأخير، الرقم ٢٥، الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١٠/٨؛ الجريدة الرسمية، العدد ٤١، تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٩، ص ٣٩١٧.
- قانون الأسواق المالية، الرقم ١٦١، تاريخ ٢٠١١/٨/١٧؛ الجريدة الرسمية،العدد ٣٩، تاريخ ٢٠١١/٨/٢٥.
- قانون الإيجارت الجديد الصادر في ٢٠١٤/٥/٨؛ الجريدة الرسمية، العدد ٢٧، تاريخ ٢٠١٤/٦/٢٦، ص١.

١٢) المراسيم :

- المرسوم الاشتراعي الرقم ١١٢، تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢؛ الجريدة الرسمية، العدد ٢٧، تاريخ ١٩٥٩/٦/١٦، ص ٥٠٨.
- المرسوم الاشتراعي الرقم ٤٣، تاريخ ٥/ ٨/ ١٩٦٧ (الذي حدد مسؤولية كلٍّ من رئيس وعضوي لجنة الرقابة على المصارف).
- المرسوم الرقم ٧٩٧٧ الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٨/١٦، (الذي حدّد الأصول الواجب اتباعها أمام الهيئة المصرفية العليا)؛ الجريدة الرسمية، العدد ٦٧، تاريخ ١٩٦٧/٨/٢١، ص ١٣٩٣.
- المرسوم الرقم ٤٥١٧ الصادر بتاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣، (النظام العام للمؤسسات العامة)؛ الجريدة الرسمية، العدد ١٠٠، تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٤، ص ٣.
- المرسوم الاشتراعي الرقم ٨٢، تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦، (ديوان المحاسبة أُنشئ بموجب المادة ٨٧ من الدستور اللبناني، ويخضع اليوم لأحكام هذا المرسوم).
- المرسوم التطبيقي الرقم ٢٤٨٨ الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٣، (الذي حدد دقائق تطبيق قانون الإجراءات الضريبية الرقم ٢٠٠٨/٤٤).

١٣) الأنظمة:

نظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية، والمرفق بالقرار الأساسي الصادر عن مصرف لبنان تحت الرقم 7818 تاريخ 18/5/2001، بموجب القرار الوسيط الرقم 10622 الصادر عن المصرف المذكور بتاريخ 30/12/2010؛ الجريدة الرسمية العدد 3، تاريخ 20/1/2011، ص 217، والمعدّل أخيراً بالقرار الرقم 11850، تاريخ 11/9/2014؛ الجريدة الرسمية العدد 40، تاريخ 25/9/2014، ص 3806.

١٤) الآراء الاستشارية:

رأي استشاري، رقم ١٩٨٧/١٢٨٠، تاريخ ١٩٨٧/٧/١٧، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، مجلّد ٢، المنشورات الحقوقية صادر، لبنان، ص ٢٥٧٧.

المراجع باللغة الأجنبية:

١) المؤلفات:

- Bardeau (François), **Histoire du droit administratif**, Presse universitaire de France. 1995.
- De Laubadere (André), **Manuel de droit administratif,** Librairie général de droits et de jurisprudence, 1976.
- Roubier (Paul), **Droit Subjectifs et Situations Juridique**, Dalloz, Paris, 1963.
- Terri (François), **Introductions General au Droit**, 3eme édition, 1996.

٢) الدراسات:

- El-Halabi and Morcos (Abbas and Paul), **Fighting Money Laundering and Terrorist Financing**, a Legal and Banking study, Legal Department of BBAC Bank, 2003.

٣) القرارات والأحكام : (مرتبة بحسب التسلسل الزمني للقرارات)

- Conseil d'Etat, 20 juin 1913, TERY, Rec.736, Concl. Corneille, Droits de la défense, **Les grands arrêts de la jurisprudence administrative**, 10e édition, Sirey, num 31, p 153.
- Conseil d'Etat, Ass. 7 févr. 1947, D'Aillières, Rec. 50, Juridictions Administrative Définition; **Les grands arrêts de la jurisprudence administrative**, Sirey, p.381, note Waline.
- Conseil d'Etat, 4 avr. 1952, Vocken, Revue droit public, 1953, p. 473, note Waline.

٤) المواقع الإلكترونية:

- www.en.wikipedia.org/wiki/egmont_group
- www.egmontgroup.org
- www.Fiu.net
- www.fatf-gafi.org

الفهرست الأبجدي بالمواضيع

(الأرقام تشير إلى رقم الصفحة الواردة فيها المواضيع المدوّنة)

الفـهـرست

الصفحة